



Università di Pisa
Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in
Giustizia costituzionale e diritti fondamentali – XXV ciclo
(SSD IUS/08)

Direttore
Chiar.mo Prof. Roberto Romboli

Principio d'eguaglianza e inclusione nel *δημος*

Cittadinanza e partecipazione

tra ordinamento interno e ordinamento europeo

Candidato

Andrea Lollo

Relatore

Chiar.mo Prof. Luigi Ventura

a Martina, Daniele ed Ugo,

*poiché, in diverso modo, senza il vostro supporto
tutto ciò non avrebbe mai visto la luce*

Ringraziamenti

Non posso esimermi dal ringraziare anche pubblicamente colleghi e Professori per tutti i consigli, le critiche e le occasioni di confronto. Fra questi, in particolare, il Professore Roberto Romboli, il Professore Paolo Falzea, il Professore Andrea Pertici, il Professore Alessandro Morelli, la Professoressa Rossana Caridà ed il Professore Paolo Nicosia.

Mi sia consentito, inoltre, rivolgere un particolare ringraziamento ai miei colleghi, ma prim'ancora amici, i Dottori Valentina Pupo e Ugo Adamo per il loro costante supporto, alla Professoressa Carmela Salazar, per i suoi consigli illuminanti, e al mio Maestro, il Professore Luigi Ventura, per tutto quello che mi ha insegnato, quale autentica stella polare durante questo cammino.

INDICE

CAPITOLO I

Note introduttive. Cittadinanza, eguaglianza, appartenenza e identità fra crisi e metamorfosi dei paradigmi della scienza giuridica.....8

1. Un battito d'ali di una farfalla a Tokyo può provocare un uragano a New York: *id est*, brevi cenni sulla crisi dei paradigmi alla luce della teoria del caos.....8
2. La denazionalizzazione del diritto e la rigenerazione semantica dei concetti di cittadinanza, identità e appartenenza.....13
3. Dignità umana e universalismo dei diritti fra giurisprudenza delle Corti, legislazione nazionale e Carte internazionali dei diritti.....23
4. Cittadinanza, eguaglianza e diritti a confronto con la globalizzazione economica.....30
5. La vocazione inclusiva del diritto nel costituzionalismo multilivello e il problema della crisi economica.....35
6. Delimitazione del campo dell'indagine: individuazione dei problemi aperti sulla cittadinanza.....40

PARTE PRIMA

I diritti politici degli stranieri dei paesi terzi regolarmente residenti.....47

CAPITOLO II

Metamorfosi delle comunità politiche e interpretazione evolutiva della Carta costituzionale: inesistenza di un principio costituzionale che riserva al cittadino l'elettorato attivo e passivo.....48

1. Alle origini del binomio: la teoria ottocentesca dell'elettorato come "pubblica funzione" quale base per la delimitazione della titolarità dell'elettorato ai soli cittadini.....48
2. Titorarietà dei diritti politici, eguaglianza tra cittadino e straniero e metamorfosi delle comunità politiche nazionali: brevi riflessioni di metodo.....52
3. Diritto all'eguaglianza, Costituzione inclusiva e tecniche di creazione giurisprudenziale dei diritti degli immigrati: alcuni spunti propedeutici per la questione dei diritti politici degli stranieri extracomunitari residenti.....59
4. Delimitazione del perimetro normativo: i diritti di partecipazione politica dello straniero tra ordinamento interno e diritto sovranazionale.....72
5. Ricostruzione del dibattito teorico: la tesi che qualifica i diritti politici come una prerogativa esclusiva del cittadino.....76
6. (segue) la tesi secondo cui l'estensione dell'elettorato al non cittadino richiede una revisione costituzionale.....81
7. Un tentativo di reinterpretazione evolutiva della Carta costituzionale: i diritti politici quali diritti di residenza.....91
8. Il diritto di voto degli stranieri regolarmente residenti tra fonti statali e autonomie locali: dall'attività consultiva del Consiglio di

Stato una conferma in ordine all'inesistenza di un principio costituzionale che riserva l'elettorato al cittadino.....	102
--	-----

CAPITOLO III

I diritti politici del non cittadino (<i>pars construens</i>): l'elettorato attivo e passivo quale diritto costituzionale dello straniero regolarmente residente fondato sul principio d'eguaglianza.....	111
--	------------

1. Ricostruzione delle tesi che configurano i diritti politici dello straniero quali diritti legislativi.....	111
2. Cenni alla giurisprudenza costituzionale sul riparto di materie in tema di immigrazione e condizione giuridica dello straniero: alcuni argomenti in favore di una rilettura della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 10, comma 2, Cost.....	118
3. La giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali della Toscana e dell'Emilia Romagna: il voto dello straniero regolarmente residente quale principio immanente nell'ordinamento costituzionale.....	126
4. L'elettorato dello straniero al livello locale, tra esigenze di estensione della dimensione partecipativa e rischi di una parcellizzazione della partecipazione.....	132
5. Dai diritti di cittadinanza ai diritti di comunità: il rilievo dei doveri nella metamorfosi delle comunità politiche. Riflessioni a partire dalla giurisprudenza costituzionale sul dovere di difesa della patria.....	136

6. Recenti sviluppi in tema di doveri di solidarietà dello straniero regolarmente residente: <i>taxation without representation</i> ?.....	144
7. La condizione giuridica dello straniero tra solidarietà orizzontale e fedeltà alla Repubblica.....	152
8. Il principio di indivisibilità dei diritti e quello di corrispondenza tra i diritti e i doveri quali elementi determinanti in ordine all'esistenza di un diritto costituzionale all'elettorato attivo e passivo in favore dello straniero regolarmente residente.....	155
9. Riflessioni conclusive: l'elettorato attivo e passivo quale diritto fondamentale dal livello locale a quello nazionale.....	161

PARTE SECONDA

Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea.....	169
---	------------

CAPITOLO IV

Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale nella giurisprudenza della Corte di giustizia sull'accesso <i>cross boarder</i> ai diritti sociali.....	170
--	------------

1. Cittadinanza europea, principio d'eguaglianza e processo di integrazione europea: alcune considerazioni preliminari.....	170
2. Principio di non discriminazione in base alla nazionalità, libera circolazione dei soggetti economicamente attivi e matrice commutativa alle origini del processo d'integrazione comunitaria.....	179

3. L'accesso <i>cross boarder</i> ai diritti sociali nella giurisprudenza comunitaria e la diffusione di una prima forma embrionale di solidarietà europea.....	187
4. Le prime applicazioni della cittadinanza europea nella giurisprudenza comunitaria: verso una progressiva universalizzazione del principio della parità di trattamento.....	191
5. I primi sintomi delle metamorfosi della cittadinanza europea: la costruzione di un paradigma inclusivo nell'accesso <i>cross boarder</i> ai diritti sociali dei cittadini inattivi.....	198
6. L'incidenza della cittadinanza europea sulla definizione dello <i>status</i> di alcune categorie di soggetti economicamente non attivi: l'accesso al <i>welfare</i> dei <i>job seekers</i> e dei disoccupati.....	204
7. (Segue) la giurisprudenza sugli aiuti al mantenimento agli studi degli studenti.....	209
8. Eguaglianza, “solidarietà tra estranei” e logiche di integrazione in Europa: alcune prime riflessioni conclusive.....	216

CAPITOLO V

Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia: fra disapplicazione della condizione di autosufficienza economica e superamento delle situazioni puramente interne agli Stati.....	225
--	------------

1. La cittadinanza europea, l'appartenenza all'Unione e i prodromi di una costruzione della solidarietà postnazionale.....	225
--	-----

2. Il rinnovato valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il nuovo contesto giuridico europeo all'indomani dell'approvazione del Trattato di Lisbona: alcune riflessioni intorno al futuro dei diritti fondamentali.....	232
3. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dignità umana e logiche di bilanciamento in Europa.....	241
4. Sistema multilivello dei diritti fondamentali e processo di integrazione europea, fra ambizioni inclusive della giurisprudenza e clausole limitative dei Trattati.....	248
5. La vocazione inclusiva della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia nei confronti dei cittadini europei inattivi e stanziali.....	252
6. Superamento delle situazioni puramente interne agli Stati e principio di attribuzione delle competenze nella più recente giurisprudenza europea: verso una più intensa integrazione fra gli ordinamenti.....	261
7. (Segue) la <i>vexata quaestio</i> delle discriminazioni al contrario.....	268
8. Verso un'ulteriore affievolimento della sovranità statale: la progressiva introduzione di limiti alla disciplina statale sulle condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza nazionale.....	276

CAPITOLO VI

Note conclusive. Cittadinanza, eguaglianza, diritti politici del non cittadino e integrazione europea al crocevia della dignità umana.....	288
---	------------

INDICE BIBLIOGRAFICO.....	301
----------------------------------	------------

CAPITOLO I

Note introduttive. Cittadinanza, eguaglianza, appartenenza e identità fra crisi e metamorfosi dei paradigmi della scienza giuridica

SOMMARIO: 1. Un battito d'ali di una farfalla a Tokyo può provocare un uragano a New York: *id est*, brevi cenni sulla crisi dei paradigmi alla luce della teoria del caos – 2. La denazionalizzazione del diritto e la rigenerazione semantica dei concetti di cittadinanza, identità e appartenenza – 3. Dignità umana e universalismo dei diritti fra giurisprudenza delle Corti, legislazione nazionale e Carte internazionali dei diritti – 4. Cittadinanza, eguaglianza e diritti a confronto con la globalizzazione economica – 5. La vocazione inclusiva del diritto nel costituzionalismo multilivello e il problema della crisi economica – 6. Delimitazione del campo dell'indagine: individuazione dei problemi aperti sulla cittadinanza

1. Un battito d'ali di una farfalla a Tokyo può provocare un uragano a New York: id est, brevi cenni sulla crisi dei paradigmi alla luce della teoria del caos

Nella sua opera più celebre, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*¹, pubblicata nel 1962, Thomas S. Kuhn – noto filosofo statunitense – presta uno dei più importanti contributi all'epistemologia scientifica, coniando il suo concetto di paradigma.

¹ T. S. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Chicago 1962, trad. it., Torino 1999.

Ad avviso di Thomas S. Kuhn, il cammino scientifico procede, non solo per “accumulazioni di sapere”, ma attraverso rivoluzioni scientifiche, le quali costituiscono, tuttavia, dei momenti di eccezione rispetto al cammino della “scienza normale”². Le rivoluzioni periodiche cui è soggetta la scienza sono da questi definite “slittamenti di paradigma”, e la scienza normale tradizionalmente rappresenta una pratica di ricerca stabilmente fondata su uno o più risultati raggiunti dalla scienza del passato, ai quali una determinata comunità scientifica assegna, per un certo periodo, la capacità di costruire il fondamento della sua prassi ulteriore³.

Il paradigma, per Kuhn, indica “conquiste scientifiche universalmente riconosciute, le quali, per un certo periodo, forniscono un modello di problemi e soluzioni accettabili” ai ricercatori⁴; le rivoluzioni scientifiche segnano, pertanto, il passaggio da un paradigma all’altro.

L’imporsi di un determinato paradigma sugli altri dipende, in buona sostanza, dalla forza persuasiva e dal grado di consenso che questo è in grado di acquisire all’interno della comunità scientifica.

Sono cinque, ad avviso dell’Autore, le fasi che tradizionalmente percorre la scienza. Nella prima di queste, denominata il periodo “pre-paradigmatico”, regna il caos,

² T. S. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, cit., 19 ss.

³ T. S. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, cit., 29 ss.

⁴ T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, 10. Come è stato, tuttavia, rilevato da M. MASTERMAN, *La natura di un paradigma*, in I. LAKATOS-A. MUSGRAVE (a cura di), *Critica e crescita della conoscenza*, trad. it., Milano 1976, 129 ss., a questo significato dato dall’Autore se ne possono affiancare almeno altri ventuno.

proliferano le scuole di pensiero e non si rinvengono paradigmi scientifici condivisi. È proprio in questa fase che, però, si impone un paradigma, che acquista la capacità di dare una spiegazione ai principali fenomeni prima studiati e che, per questo, acquista una attitudine ad essere accettato da parte degli studiosi.

L'accettazione del paradigma segna il passaggio alla seconda fase, quella della "scienza normale", per l'appunto. In questa fase, gli scienziati rivestono il ruolo di "risolutori di rompicapi", ed è quella di maggiore proficuità della conoscenza e della produzione scientifica, dal momento che le acquisizioni raggiunte nella fase 1 non vengono messe in discussione⁵.

Ciò nondimeno, il verificarsi di "anomalie", che non possono essere spiegate alla luce del paradigma, segna il passaggio alla terza fase, in cui lo studioso si confronta con queste irregolarità, che mettono in crisi le acquisizioni scientifiche consolidate nelle precedenti fasi. Le anomalie mettono progressivamente in crisi il paradigma, tanto da revocare in dubbio le convinzioni fino a quel momento raggiunte, dando il via alla fase 4, che è a tutti gli effetti la fase della "crisi dei paradigmi". Quella crisi dà luogo alla ricerca di nuovi paradigmi, che nasceranno proprio dall'abbandono di quelli utilizzati fino a quel momento⁶.

Ciò segna il passaggio alla quinta fase, quella della "rivoluzione scientifica", per l'appunto, che si caratterizza, invece, per la riapertura del dibattito scientifico intorno alla validità ed utilizzabilità di nuovi paradigmi, e che avviene su base socio-

⁵ T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, cit., 56 ss.

⁶ T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, cit., 75 ss.

psicologica ovvero biologica. La creazione di nuovi paradigmi segnerà così il ritorno alla prima fase della scienza⁷.

Benché l'approccio metodologico di Thomas S. Kuhn si presti ad essere criticato sotto diversi aspetti, potendo essere accusato di relativismo⁸, resta, nondimeno, il fatto che un simile metodo di studio scientifico ha contribuito in modo decisivo allo sviluppo delle teorie sulla complessità; teorie che hanno avuto larga diffusione negli studi psicologici e antropologici e, sebbene in tono assai minore, in quelli giuridici⁹, e che hanno consentito a loro volta di dare vita ad una fondamentale rivoluzione scientifica rispetto al tradizionale metodo sperimentale forgiato da Galileo.

Non è certo qui pensabile di approfondire in maniera analitica – non ultimo, in ragione di evidenti carenze di competenze – le tesi sulla complessità, tuttavia, occorre evidenziare come queste, nelle sue più acute evoluzioni, attribuiscono una funzione positiva al concetto di disordine.

Nella riflessione di Edgar Morin¹⁰, ad esempio, il concetto di disordine è un “macroconcetto”, che contiene l'idea dell'agitazione, della dispersione, del rumore. E questa idea del disordine evidenzia una realtà in continua evoluzione, che non

⁷ T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, cit., 103 ss.

⁸ Cfr., ad esempio, D. DAVIDSON, “*On the Very Idea of a Conceptual Scheme. In Inquiries” Truth and Interpretation*, Oxford 1974, *passim*.

⁹ Fra gli Autori che hanno cercato di applicare al diritto il metodo della complessità, cfr., per tutti, P. CIARLO, *Intervento*, in AA. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova 1997, 118 ss.; A. MORELLI, *La fedeltà alla Repubblica*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino 2007, 143 ss.

¹⁰ Cfr. E. MORIN, *Introduzione al pensiero complesso*, trad. it., Milano 1993.

può essere compresa estraendola dal contesto spaziale e temporale in cui lo studioso è immerso¹¹.

L'idea del disordine quale chiave di lettura della realtà trova, del resto, la sua massima realizzazione nella teoria matematica del caos, che, dagli studi del fisico Edward Lorenz in poi, rappresenta una teoria scientifica accettata per la spiegazione dei fenomeni fisici. La celebre formula "il minimo battito d'ali di una farfalla è in grado di provocare un uragano dall'altra parte del mondo", espressiva del c.d. "effetto farfalla" o "*butterfly effect*", esprime, difatti, il concetto della sensibilità delle condizioni iniziali dei sistemi caotici, che divengono tali allorché presentino le caratteristiche della sensibilità alle condizioni iniziali e della imprevedibilità. La variazione, benché minima, delle condizioni iniziali dei sistemi di questo tipo può, pertanto, nel lungo termine, generare conseguenze in origine imprevedibili, secondo un comportamento che è, in realtà, solo apparentemente casuale.

Ora, con la precisazione che non si intende scendere nei particolari di teorie che, con tutta evidenza, esulano dal contesto degli studi giuridici, e chiarendo che si intende qui realizzare una sorta di metafora facendo ricorso ad una teoria matematica, il processo di evoluzione che si è registrato intorno al tema della cittadinanza pare rievocare, in qualche modo, proprio l'andamento tipico dei sistemi caotici e, dunque, quella teoria del caos cui si è fatto appena cenno¹².

¹¹ Cfr., per tutti, F. DI MARIA-I. FORMICA, *Fondamenti di gruppoanalisi*, Bologna 2009, 50.

¹² Per una applicazione della teoria del caos, con riguardo, però, alla questione della riunione delle cause, cfr. C. SALAZAR, *Riunione delle cause nel giudizio sulle leggi e teoria del "caos", ovvero: della "leggerezza" (insostenibile?) del processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il*

Come, difatti, si avrà modo di rilevare, le (minime) variazioni iniziali di contesto, che hanno coinciso, in ambito nazionale, con l'estensione dei destinatari del principio d'eguaglianza, realizzata dalla Corte costituzionale sin dalle prime decisioni, e, al livello europeo, con l'istituzione della cittadinanza europea, hanno fino ad ora prodotto conseguenze che neppure potevano essere immaginate in origine e che lasciano intravedere potenzialità espansive che ad oggi non appaiono ancora percorse fino in fondo.

2. La denazionalizzazione del diritto e la rigenerazione semantica dei concetti di cittadinanza, identità e appartenenza

In un saggio del 2001, Carmela Salazar, non a caso, affrontava il tema della cittadinanza muovendo da un insegnamento “eracliteo”, proprio allo scopo di mettere in luce la natura dinamica del contenuto della cittadinanza e dei concetti ad essa ricollegati¹³. In effetti, la naturale sensibilità del contenuto della cittadinanza rispetto alle trasformazioni sociali ne fa emergere una naturale dinamicità nel paradigma di riferimento.

funzionamento della Corte costituzionale, Torino 1996, 358 ss. Per un paragone con alcune teorie fisiche, con riguardo alla questione della discrezionalità del giudice, cfr., da ultimo, R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, Milano 2013.

¹³ Il riferimento è a C. SALAZAR, *«Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.*, 3/2001, 374 ss.

Il che rievoca, per l'appunto, l'idea degli slittamenti di paradigma di Thomas S. Kuhn.

La tematica della cittadinanza richiede, pertanto, un ripensamento delle tradizionali categorie coniate dalla dottrina, se si vuole evitare di rimanere – per usare una puntuale metafora di Seyla Benhabib – “come viaggiatori che esplorano un territorio sconosciuto con l'aiuto di vecchie mappe, disegnate in tempi diversi e in risposta a bisogni diversi”¹⁴.

Da quando, difatti, gli approdi del costituzionalismo del secondo dopoguerra hanno segnato un progressivo arretramento del modello Westfalia dei rapporti interstatali a vantaggio del modello Carta delle Nazioni Unite, i concetti di nazione, identità e appartenenza, tradizionalmente ancorati alla nozione classica di cittadinanza, sono entrati decisamente in crisi¹⁵. Per lungo tempo, i termini cittadinanza politica, *citoyenne* e *citizenship* hanno rappresentato, nel linguaggio dei giuristi, un sinonimo dell'appartenenza statale; sennonché, solo in tempi più recenti questi concetti si sono estesi fino ad abbracciare l'idea di uno *status* definito dai diritti civili¹⁶. E, pertanto, la soggezione permanente allo Stato, il rapporto con la sovranità e l'esclusività,

¹⁴ S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano 2006, 5; conf., da ultimo, F. IPPOLITO, *Cittadinanza e cittadinanze tra inclusione ed esclusione*, in M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO (a cura di), *Diritto di Welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna 2010, 75.

¹⁵ Cfr. C. SALAZAR, «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, cit., 374.

¹⁶ Cfr. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, trad. it., Torino 2007, 112.

capisaldi della cittadinanza, hanno subito degli evidenti punti di crisi nelle società moderne¹⁷.

Al processo di denazionalizzazione del diritto ed al progressivo ridimensionamento della centralità degli Stati nazionali ha fatto, inoltre, seguito una connaturale perdita di autonomia decisionale degli Stati stessi, soprattutto in ambito economico e sociale¹⁸. E, d'altro canto, una simile perdita di autonomia decisionale si è ovunque accompagnata, come è ovvio, ad una perdita di autonomia politica, alla quale hanno fatto da *pendant*, da un lato, spinte centripete verso la costruzione di ordinamenti sovranazionali, segnatamente l'Unione Europea, e, dall'altro, spinte centrifughe dovute al maturare di crescenti reazioni dei regionalismi e, più in generale, delle periferie nei confronti del potere centralizzato¹⁹. E, come si avrà modo di osservare, proprio a questi due livelli la cittadinanza assume connotati del tutto nuovi, declinandosi in un senso vieppiù inclusivo.

Appare del tutto naturale, quindi, che in un simile contesto la cittadinanza abbia subito una progressiva estensione semantica rispetto all'idea tradizionale diffusa tra i giuristi²⁰. La letteratura sul punto è, com'è noto, sconfinata²¹; la cittadinanza, però, pure

¹⁷ Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *www.federalismi.it*, 5/2008, 8.

¹⁸ Cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, in *Digesto discipl. pubbl.*, vol. XVI, Torino 1994, 126 ss.

¹⁹ Cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, cit., 154.

²⁰ Cfr. P. COSTA, *La cittadinanza*, Roma-Bari 2005, 3-7.

²¹ Fra gli altri, cfr. C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, Roma 2003, Agg. XI, vol. VI, 1 ss.; F. ASTONE-F. MANGANARO-A. ROMANO TASSONE-F. SAIITA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Soveria Mannelli 2009; G. AZZARITI, *Cittadinanza e multiculturalismo*:

avendo costituito, più di ogni altro istituto, l'oggetto di studio di diverse scienze, continua a costituire "il centro semantico di un universo problematico di somma complessità"²², data, innanzitutto, la polisemia che ne circonda il contenuto²³. Prescindendo qui da una analitica ricostruzione delle tesi dottrinali, che non può essere per ovvi motivi realizzata in modo esaustivo, possono, difatti, rilevarsi almeno due indirizzi di fondo al riguardo.

Secondo una prima accezione, la cittadinanza può essere declinata in termini esclusivamente "formali" o "giuridici", essendo una qualità che la legge riconosce (solo) ad alcuni soggetti in possesso di particolari requisiti, rimessi alla volontà

immagini riflesse e giudizio politico, in *Diritto pubblico*, 1/2008, 188 ss.; G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, Milano 1960, 159 ss.; R. CARIDÀ, *La cittadinanza*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino 2010, 143 ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano 1997; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino 2001, 209 ss.; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova 1998; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997; G. C. DE MARTIN-D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova 2010; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova 1997; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino 2011; D. ZOLO, *Cittadinanza: storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, 1/2000, 5 ss.; M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino 2004; P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 1997, 19 ss.; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, *ivi*, 3 ss.; G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, *ivi*, 37 ss.; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, *ivi*, 43 ss.; E. BALIBAR, *Cittadinanza*, Torino 2012.

²² M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 1996, 145.

²³ Cfr., sul punto, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 5 ss.; G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., 37 ss.

discrezionale del legislatore²⁴. In una simile accezione prevale, pertanto, la natura esclusiva di questo istituto, che – come è stato osservato – nasce per dividere in due le persone: i cittadini e i non cittadini, per l'appunto²⁵.

Ad avviso delle teorie “sostanziali”, al contrario, la legge non potrebbe non recepire una certa idea di cittadinanza, che proietti il senso di appartenenza ad una determinata comunità, pena la illegittimità della legge medesima²⁶. Sennonché, queste tesi entrano, poi, in contrasto nel momento in cui pretendano di procedere alla individuazione dei criteri sostanziali: mentre per alcuni essa designa il contenuto di un “rapporto” giuridico tra il potere e l'individuo, risolvendosi in una relazione di tipo “verticale”, per altri la cittadinanza si configura alla stregua di una “proiezione giuridica di un insieme di rapporti intersoggettivi, che trovano il loro fulcro nella *partecipazione* alla vita della comunità”, sicché il cittadino è colui che è legato ai suoi concittadini da un comune vincolo identitario, che può essere politico, sociale, etnico o culturale²⁷.

Risiede in ciò, in altri termini, la dicotomia, coniata dalla dottrina, tra la cittadinanza appartenenza e la cittadinanza

²⁴ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., 37.

²⁵ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., 37.

²⁶ Per una sinossi delle tesi sulla cittadinanza, cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 5 ss.; R. CARIDÀ, *La cittadinanza*, cit., 143 ss.

²⁷ Cfr. E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 3/1999, 1717.

partecipazione²⁸, che si è, nel corso storia, progressivamente avvicinata sino a sovrapporsi del tutto, in ragione di un particolare episodio storico: l'affermarsi degli Stati nazionali²⁹. La prima (la cittadinanza come appartenenza) assume forti connotati identitari, attribuendo lo *status* di cittadino a chi appartiene ad una collettività organizzata entro cui ciascuno si riconosce per tradizione e cultura³⁰. La seconda (la cittadinanza come partecipazione), invece, individua, già nelle sue declinazioni più antiche, il *proprium* del concetto di partecipazione del singolo all'attività della *res publica*³¹. Come pure è stato rilevato, una simile sovrapposizione ha trovato da noi agio, oltre che nelle appena esposte ragioni storiche, in un utilizzo promiscuo, a fronte di una limitatezza terminologica della lingua italiana, di concetti, quali quelli di *citizenship* e *nationality*, che altrove non sono sinonimi³².

Sennonché, si assiste oggi ad una vera e propria disaggregazione della cittadinanza³³ e, quindi, ad uno sdoppiamento di questa dimensione prima unica, cui corrisponde, a sua volta, uno sdoppiamento dell'idea stessa di comunità: la comunità nazionale, da un lato, e la comunità politica, dall'altro³⁴.

²⁸ Cfr., per tutti, G. U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubblico*, 3/2000, 752 ss.

²⁹ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., *passim*, 5 ss.

³⁰ Cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubblico*, 2/2011, 26.

³¹ Cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., 29.

³² Cfr. G. U. RESCIGNO, *Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., 37-38.

³³ S. BENHABIB, *Cittadini globali*, Bologna 2008, 59.

³⁴ Cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino 2001, 28 ss.

L'ἔθνος, che aveva in origine determinato in modo esclusivo il senso dell'appartenenza alla nazione, finisce per cedere il passo ad un'idea di appartenenza fondata sull'adesione ai valori di fondo della comunità, di solito positivizzati nelle Carte costituzionali. Come è stato autorevolmente rilevato, il patriottismo legato al vecchio nazionalismo si trasforma, cioè, in un "patriottismo costituzionale"³⁵. E, nella dialettica tra le tesi etnocentriche e quelle democentriche sul popolo³⁶, il criterio della residenza, quale legame "assiologicamente orientato con il territorio", finisce per assumere, in luogo della cittadinanza legale, "una nuova, speciale colorazione, caricandosi di plurime, particolarmente significative, valenze", testimoniando, da un lato, "il conseguimento di un livello accettabile di condivisione delle esperienze di vita", ed

³⁵ Cfr. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, cit., 106 ss.; S. BARTOLE, *La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, 1/1997, 1 ss.

³⁶ Il concetto di δῆμος si contrappone, nella riflessione teorica politologica, a quello di ἔθνος (cfr., per tutti, G. E. RUSCONI, *Ripensare la nazione. Tra suggestioni etnodemocratiche e costruzione europea*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Roma-Bari 1994, 79) che, più in generale, corrisponde alla dicotomia tra la concezione etnica ed elettiva della cittadinanza. Come è stato rilevato, mentre il popolo-ἔθνος raffigura un "aggregato che si costituisce a partire dal riconoscimento reciproco di una comunanza di dati storici, antropologici e culturali e che in conseguenza di ciò pretende di rispecchiare perfettamente in una nazione storicamente, antropologicamente e culturalmente omogenea", il popolo-δῆμος è, al contrario, "un aggregato che si costituisce a partire dall'associazione volontaria di soggetti che intendono creare una comunità politica fondata su valori condivisi, e che esercitano attivamente i diritti di partecipazione loro riconosciuti": E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., 43-44. Pertanto, il popolo-δῆμος si sostanzia in un "soggetto collettivo fondativo del sistema politico, indifferente rispetto all'origine etnica di ciascuno dei suoi componenti": G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari 2000, 89; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., 44.

essendo, dall'altro, una "condizione della loro ulteriore maturazione"³⁷.

Il che si traduce in una evidente metamorfosi dello stesso senso di appartenenza. Difatti, il processo identitario degli ordinamenti costituzionali contemporanei, che trasforma il gruppo *tout court* in un gruppo politico, "giunge al suo compimento nel momento «fondativo» che dà vita ad una Costituzione, nella quale gli appartenenti a quel gruppo trasfondono la loro «concezione di sé»"³⁸. Questa è definita non solo dal riferimento al passato, cioè dalla "condivisione di storia e memoria", ma anche dall'assunzione dell'impegno all'"inveramento continuo, in futuro, dei valori posti a fondamento del sistema". Stando così le cose, si possono

³⁷ A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, 24, ad avviso del quale, inoltre, "l'adesione ai valori che stanno alla base della comunità e dell'ordinamento non è un fatto che possa dirsi, ad un certo punto della esistenza di ciascuno di noi, ormai compiuto, in sé e per sé perfetto, autosufficiente; piuttosto, essa va giorno dopo giorno coltivata, fatta crescere, rinnovata: al piano etico, prima ancora che a quello giuridico, attraverso una capillare, approfondita opera culturale di formazione e di informazione su ciò che i valori stessi hanno rappresentato nel corso della vicenda storica del nostro Paese, specie al momento della fondazione della Repubblica, e ciò che ancora oggi rappresentano perché la Repubblica stessa viva e si svolga all'insegna di essi".

Sull'idea di appartenenza alla nazione come criterio non fondato sul legame etnico, ma su quello elettivo della residenza, cfr., per tutti, P. CARROZZA, *Nazione*, cit., 126 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit., 30 ss.; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari 2007, 171 ss.

³⁸ C. SALAZAR, *Brevi note intorno all'«aspra contesa» tra governo ed autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*. Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, Torino 2006, 156; M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna 1994, *passim*.

considerare appartenenti alla comunità – pur sempre secondo ragionevolezza – non solo i cittadini formali, ma anche coloro che, sia pure estranei alla collettività originaria, in un momento successivo a quello fondativo dimostrino di condividere quell'impegno³⁹.

È così, quindi, che ad una idea rapsodica di cittadinanza legale si sovrappone progressivamente l'idea di una cittadinanza di residenza, secondo cui è cittadino chiunque risieda stabilmente in un paese osservandone i doveri costituzionali, a prescindere dalla nazionalità o dalla cittadinanza (legale) di origine⁴⁰. Una simile idea di cittadinanza, che fino ad ora ha trovato conferma negli sviluppi giurisprudenziali in tema di cittadinanza europea⁴¹, pare potersi estendere progressivamente anche ai cittadini extracomunitari che abbiano instaurato un certo legame con il territorio del paese ospitante⁴².

³⁹ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 156.

A chi scrive pare che echi di un'idea elettiva della comunità, fondata sulla residenza, si possono, d'altra parte, cogliere nel dovere di concorrere *materialmente e spiritualmente* al progresso della società, come previsto dall'art. 4 Cost.

⁴⁰ Cfr., da ultimo, P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri*, in E. ROSSI-F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna 2013, 27 ss.

⁴¹ Come rilevato da P. CARROZZA, *Noi e gli altri*, cit., 44, "la cittadinanza europea non si poteva fondare su identità collettive storicizzate, doveva fondarsi su elementi più razionali, più oggettivi: essa si è fondata e si sta sviluppando intorno ad un elemento fattuale e, ad un tempo, volontaristico, la residenza scelta liberamente da ciascun individuo".

⁴² Cfr. G. DAVIES, «Any Place I Hang My Hat»? or: *Residence is the New nationality*, in *European Law Journal*, 1/2005, 43 ss.; M. JESSE, *The Value of «Integration» in European Law. The implications of the Förster Case on Legal Assessment of Integration Conditions for Third-Country Nationals*, in *European Law Journal*, 2/2011, 182 ss.; P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri*, cit., 50-51.

Una conferma di quanto appena osservato può essere rinvenuta nella sentenza resa il 24 aprile 2012 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sul caso *Kamberaj*⁴³, in cui si afferma che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, osta ad una normativa nazionale o regionale, come quella introdotta dalla legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011, che, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riserva ad un cittadino di un paese terzo, beneficiario dello *status* di soggiornante di lungo periodo, un trattamento diverso – nella specie, le residenza quinquennale – a quello riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima Provincia o Regione⁴⁴.

Tutto ciò ha, in ultima analisi, finito per favorire il diffondersi di una nozione di cittadinanza aperta e inclusiva, o, se si vuole, di una “cittadinanza repubblicana”, del tutto sganciata dall'*ἔθνος* in senso atavico. Jürgen Habermas è, com'è noto, uno dei più convinti sostenitori dell'idea di una nazione elettiva, che, in luogo di quella etnica, non si fonda sulla appartenenza esclusiva a legami atavici di sangue ed etnia, ma sulla partecipazione ad una comunità aperta, in continuo movimento, in cui l'identità dei cittadini si alimenta di una prassi fondata sull'esercizio dei diritti democratici di partecipazione e comunicazione. La cittadinanza di

⁴³ Cfr. causa C-571/10, *Kamberaj* contro Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano.

⁴⁴ Cfr., da ultimo, sul punto A. DI CARLO, *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale. Stato dell'arte e prospettive di intervento*, in E. ROSSI-F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNI (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 619 ss.

Habermas si connota, dunque, di una “adesione associativa” spontanea, basata su una prassi civica di adesione e di acculturamento⁴⁵.

3. Dignità umana e universalismo dei diritti fra giurisprudenza delle Corti, legislazione nazionale e Carte internazionali dei diritti

L'avanzamento delle tesi oggettive sulla sovranità⁴⁶ ha, inoltre, inciso in modo determinante sulla rigenerazione dei concetti di appartenenza, identità e cittadinanza. La elevazione della dignità umana a “principio archimedeo dell'ordinamento”⁴⁷ (sia consentito aggiungere, multilivello)⁴⁸ – tipica delle teorie sulla

⁴⁵ Cfr. J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, cit., 112 ss.; contra C. TAYLOR, *Cross-Purposes: the Liberal-Communitarian debate*, in N. L. ROSENBLUM, *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge 1989, 175 ss.

⁴⁶ In argomento cfr., da ultimo, L. VENTURA, *La sovranità. Teorie giuridiche*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, cit., 35 ss., che, tuttavia, rivitalizza la dimensione soggettiva della sovranità.

⁴⁷ G. SILVESTRI, *Lo stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005, 9 ss.; ID., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, 85 ss. Definiscono la dignità umana un valore “supercostituzionale” A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 3/1991, 343 ss.; contra M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli 2009, III, 1060 ss.

⁴⁸ Cfr. l'art. 2 del TUE, che eleva la dignità umana a valore fondante l'Unione, che diviene, in tal modo, il “cardine del regime costituzionale dei diritti nell'Unione europea”: P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino 2006, 368 ss.

sovranità dei valori –, suggerisce, difatti, un ripensamento delle tradizionali categorie di cittadino e di straniero quali poli soggettivi di attrazione dei diritti e dei doveri, nonché, come si è detto, del contenuto stesso della cittadinanza, che si avvicina nettamente alla nozione che, da Marshall⁴⁹ in poi, ha avuto fortuna soprattutto nella letteratura sociologica, ove viene concepita come uno *status* definito dai diritti e dai doveri costituzionali, anziché ruotare, come nel linguaggio tradizionale dei giuristi, attorno alla nozione di appartenenza⁵⁰.

Il complessivo impianto della Carta costituzionale pare, del resto, abbandonare un'idea di cittadinanza intesa come appartenenza, per informarsi, al contrario, ad un'idea di cittadinanza partecipazione, come emerge dall'art. 22 Cost., ove essa viene collegata all'attività politica e, dunque, alla partecipazione dei singoli al governo della cosa pubblica⁵¹. Come è stato rilevato, il contenuto della cittadinanza scolpito dalla Carta costituzionale, che viene assimilato alla capacità e al nome, assume la natura di “garanzia minima indispensabile della libertà/dignità del singolo nei confronti dei poteri pubblici, più che

⁴⁹ Cfr. T. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it., Torino 1976.

⁵⁰ Cfr. C. SALAZAR, «*Tutto scorre*», cit., 374 ss.; già P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, cit., 32, suggeriva una archiviazione del concetto tedesco della *Staatsangehörigkeit*, considerandolo, nella società aperta dello Stato costituzionale fondato sulla premessa antropologico-culturale della dignità umana, un relitto del pensiero statalista tradizionale.

⁵¹ Cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., 31. Ad avviso dell'Autore, peraltro, ciò emerge anche dal trattamento costituzionale dello straniero, poiché, rifiutando di adottare il principio di reciprocità, la Carta “non sottopone il godimento dei diritti civili e politici alla condizione che il Paese di sua appartenenza li riconosca ai nostri connazionali”, ritenendo, invece, che “debba essere la legge in conformità con le norme e i trattati internazionali a definire la sua condizione giuridica” (32-33).

di criterio indicativo dell'inclusione dello stesso nel popolo, inteso quale elemento costitutivo dello Stato"⁵².

Al contrario, però, al livello della legislazione ordinaria prevale ancora una visione "familistica" della cittadinanza⁵³, legata com'è questa ad un modello "insterilito" dell'appartenenza, che tende ad affrancarsi dalla dimensione partecipativa della cittadinanza costituzionale⁵⁴. E appare fin troppo scontato affermare che la dialettica tra la cittadinanza legale e la cittadinanza costituzionale dovrebbe essere ricondotta ad unità, adeguando, com'è naturale, la prima alla seconda, e non viceversa.

Il sentimento di appartenenza ed il concetto di identità, del resto, presupponendo un bagaglio culturale comune solido, faticano a radicarsi nell'era della globalizzazione (e della glocalizzazione⁵⁵), che si caratterizza, al contrario, per la

⁵² C. SALAZAR, *«Tutto scorre»*, cit., 375.

⁵³ Cfr. D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza sociale*, in G. C. DE MARTIN-D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, cit., 75, con tutta la bibliografia ivi richiamata.

⁵⁴ Cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., 34.

⁵⁵ Il termine "glocalizzazione" è stato coniato dal sociologo R. ROBERTSON, *Globalizzazione: teoria sociale e cultura globale*, Trieste 1999, ed è stato successivamente sviluppato da Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma 2005. Sulla globalizzazione è imprescindibile, inoltre, un riferimento almeno agli studi di M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna 2002; G. AZZARITI, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Roma 2006; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma 1999; L. GALLINO, *Globalizzazione e diseguaglianze*, Roma-Bari ed. 2003; D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari 2004; L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006; Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano 2007; S. CASSESE, *Il diritto globale*, Torino 2009; G. REPETTO, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teoria dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli 2011; G.

incontrollabile dinamicità con cui le identità si incrociano, mutano e si acquistano; il che si rappresenta, paradossalmente, con maggiore evidenza proprio negli Stati in cui le identità sono per tradizione più radicate, come certi epifenomeni dimostrano⁵⁶.

Lo “spacchettamento”⁵⁷ dei confini statuali impone, peraltro, di confrontarsi con l’immagine di “diritti senza terra che vagano nel mondo globale alla ricerca di un costituzionalismo anch’esso globale che offra loro ancoraggio e garanzia”⁵⁸. Il discorso sulla cittadinanza, fuori dal contesto degli Stati

GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012; nonché, da ultimo, il Convegno annuale dell’Associazione italiana costituzionalisti sul tema “Costituzionalismo e globalizzazione”, tenutosi a Salerno il 23 e 24 novembre 2012, con, in particolare, le relazioni di P. CARETTI *I diritti e le garanzie (traccia provvisoria). Relazione al Convegno annuale AIC, “Costituzionalismo e globalizzazione”*, Salerno, 23-24 novembre 2012, in www.rivisaaic.it, 2012; G. AMATO, *Poteri e sovranità nel mondo globale (traccia provvisoria)*, *ivi*; P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze (traccia provvisoria)*, *ivi*.

⁵⁶ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”. Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici. Relazione al convegno dell’Associazione Italiana Costituzionalisti “Lo Statuto costituzionale del non cittadino”* (testo non definitivo), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1 ss., che, affrontando il tema dei diritti politici muovendo dai cambiamenti intervenuti sui concetti ordinatori della comunità, fa presente come in due grandi paesi europei, quali la Francia e la Germania, la guida politica sia affidata a chi è in qualche modo estraneo alle grandi, rispettive tradizioni identitarie: in Francia ad un francese di prima generazione (Sarkozy, oggi peraltro non più Presidente francese), figlio di un profugo ungherese e nipote, per parte di madre, di un ebreo sefardita di Salonico, e in Germania ad una donna (Angela Merkel) nata e cresciuta *dadrueben*, al di là del confine. La stessa cosa, per giunta, accade negli Stati Uniti, in cui il Presidente della Repubblica (Obama) è figlio di un cittadino keniota. Cfr. sul punto, inoltre, F. REMOTTI, *Contro l’identità*, VI ed., Roma-Bari 2012.

⁵⁷ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna 2012, 11.

⁵⁸ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012, 3.

nazionali, cessa, pertanto, di occuparsi della soggezione alla sovranità per divenire “discorso sui diritti”⁵⁹.

Tutto ciò conferma l’idea della cittadinanza come un patrimonio di diritti (e doveri) che appartengono e accompagnano la persona quale che sia la sua condizione e il luogo in cui si trova, con la dignità umana che viene elevata a fondamento concreto di questa rinnovata accezione⁶⁰. Come è stato di recente affermato, difatti, il dilatarsi dei confini territoriali “scardina la cittadinanza come proiezione e custodia di una identità oppositiva, feroce, escludente, che separa e non unisce”⁶¹. Essa, al contrario, assume i caratteri di una cittadinanza inclusiva.

La Carta costituzionale si presenta, del resto, già da un punto di vista della formulazione semantica, ben ricca di norme a vocazione inclusiva, e la stessa Corte costituzionale ha dimostrato che un utilizzo forte del principio d’eguaglianza può rappresentare un grimaldello in grado di scardinare i rigidi criteri di accesso alle prestazioni sociali introdotti dalla legislazione statale e/o regionale, basati, talvolta, sulla cittadinanza, talaltra, in maniera più subdola, sulla residenza. Basti pensare alla giurisprudenza

⁵⁹ S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza*, cit., 9.

⁶⁰ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 192, il quale rileva, inoltre, che il valore della dignità umana contiene una seconda specificazione, ossia il divieto di considerare la persona come un mezzo e, pertanto, di strumentalizzarla. Da qui, due ulteriori precisazioni: “l’irriducibilità alla sola dimensione del mercato, in particolare per quanto riguarda il corpo come fonte di profitto; e il rispetto dell’autonomia della persona, che non può essere «strumento di scopi e oggetto di decisioni altrui»”: P. ZATTI, *Maschere del diritto, volti della vita*, Milano 2009, 176.

⁶¹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 4. Rileva, inoltre, l’Autore come sia rivelatore di questo il mutamento di significato del riferimento alla cittadinanza, la cui “connotazione esclusiva è ormai accompagnata, e spesso beneficamente offuscata, da una sua versione «inclusiva», appunto quella dei diritti di cittadinanza”.

sul diritto alla salute, esteso, benché nel suo “nucleo irriducibile”⁶², anche allo straniero irregolare, o, ancora, alla recente sentenza n. 61/2011, con cui la Corte ha riconosciuto l’esistenza del diritto di ogni uomo ad una “sebbene precaria e temporanea” sistemazione alloggiativa, o alla sentenza n. 245/2011, con cui la Consulta ha annullato l’inciso – aggiunto all’art. 116, comma 1, c.c. dalla legge n. 94/2009 – che subordinava alla condizione di regolarità il diritto dello straniero di sposarsi.

Né meno rilevante appare, infine, il contributo fornito dalla giurisprudenza ordinaria, che, soprattutto grazie all’introduzione dell’apposito rimedio giurisdizionale dell’azione civile contro la discriminazione, di cui agli artt. 43 e 44 del Testo Unico sull’immigrazione, ha avuto modo di rimuovere molteplici discriminazioni in tema di accesso ad alcune prestazioni sociali, dando luogo ad una vera e propria creazione giurisprudenziale di una serie di diritti sociali degli stranieri⁶³.

⁶² Da ultimo, cfr. le sentt. nn. 269 e 299/2010.

⁶³ Cfr. A. CASADONTE-A. GUARISO, *L’azione civile contro la discriminazione: rassegna di giurisprudenza dei primi dieci anni*, in *Dir. imm. e citt.*, 2/2010, 59 ss. Avverte, però, i rischi di una eccessiva diffusione del giudizio di costituzionalità, richiamando quali casi emblematici quelli relativi al servizio civile (Tribunale di Milano 9.01.2012) e al riconoscimento dell’assegno sociale (Tribunale di Perugia, sez. lavoro 16.03.2012, n. 196), F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona. Relazione al convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa” “I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012,33.

Più in generale, sul ruolo della giurisprudenza nel riconoscimento e nella attuazione dei diritti degli stranieri, cfr. A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell’uomo*, in *www.rivistaaic.it*, 00/2010, 1 ss.

V'è, pertanto, sia nella giurisprudenza che nella legislazione una tendenza all'universalizzazione dei diritti⁶⁴, che, come si avrà modo di rilevare, trova conferma anche in ambito sovranazionale, in ragione di una tendenza che emerge in modo vieppiù evidente dalle varie Carte dei diritti fondamentali e dalla giurisprudenza delle Corti europee⁶⁵. È così che si può osservare a giusta ragione che “non sono più i soggetti, col loro *status*, ad attrarre a sé certi diritti e doveri ma sono questi ultimi ad attrarre a sé i soggetti sui quali si appuntano”⁶⁶. Gli *status* divengono, nel rinnovato sistema reticolare di tutela dei diritti, criteri costituzionalmente sospetti alla luce del principio di eguaglianza. La cittadinanza legale, pertanto, assume i toni paradossali di un istituto che, dopo che per lungo tempo è stata un “fattore dell'eguaglianza”⁶⁷, avendo assolto una fondamentale

⁶⁴ Sul passaggio dai diritti del cittadino ai diritti della persona, cfr., da ultimo, E. ROSSI, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in E. ROSSI-F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 61 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, ivi, 91 ss.

⁶⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Corti e diritti, in tempi di crisi*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012.

⁶⁶ A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit., 16.

⁶⁷ Cfr. V. ONIDA, *Relazione introduttiva al convegno dell'associazione italiana dei costituzionalisti lo statuto costituzionale del non cittadino. Cagliari, 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid.it*, 4. L'Autore rileva, inoltre, il “paradosso storico” dello *status* di cittadino che nasce, agli albori del costituzionalismo moderno, in funzione eguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziali e che, poi, finisce per “costituire il fattore di una delle più significative diseguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà giuridica”. Il che richiede al costituzionalista di “doversi interrogare sempre più spesso sulla ragionevolezza o irragionevolezza di questa disuguaglianza nelle sue varie manifestazioni” (6).

opera di inclusione sociale, svolge ora una funzione discriminatoria⁶⁸.

Da più parti si auspica, del resto, una “rivoluzione dell’eguaglianza”, che si accompagni ad una “rivoluzione della dignità”, entrambe dovendo dare vita ad una nuova antropologia, “che metta al centro l’autodeterminazione delle persone, la costruzione delle identità individuali e collettive, i nuovi modi d’intendere i legami sociali e le responsabilità pubbliche”⁶⁹.

4. Cittadinanza, eguaglianza e diritti a confronto con la globalizzazione economica

La trasformazione della cittadinanza involge, peraltro, naturalmente concetti tradizionali per il costituzionalismo, come quelli di “popolo” e di “popolazione”, i quali tendono progressivamente ad avvicinarsi⁷⁰. Alla luce di quanto sin qui rilevato, occorre, pertanto, domandarsi quali dei tradizionali paradigmi del diritto pubblico continuano a conservare una

⁶⁸ Si noti, d’inciso, come, del resto, la più recente normativa prodotta in ambito europeo ha prestato molta attenzione proprio al diritto antidiscriminatorio: su tali aspetti, cfr., per tutti e da ultimo, M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano 2007.

⁶⁹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 14.

⁷⁰ Difatti, come si avrà modo di rilevare, l’elemento fattuale della residenza, quale criterio di selezione dei destinatari dei diritti e dei doveri costituzionali, ha finito per fare sfumare la dicotomia popolo-popolazione: la prima comprendente “la comunità di tutti coloro ai quali l’ordinamento giuridico statale assegna lo *status* di cittadino” e la seconda indicante “tutti coloro (cittadini, stranieri, apolidi) che, in un dato momento storico, risiedono stabilmente sul territorio dello Stato e sono sottoposti alla legge”: T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano 2005, 140-144.

capacità dimostrativa della realtà e quali, invece, siano oggi destinati ad essere concepiti alla stregua di stelle di cui continuiamo a vedere la luce solo perché lontanissime⁷¹.

Una decisa spinta in ordine alle trasformazioni dei paradigmi segue senza dubbio all'emergere dell'idea di un costituzionalismo globale, che allo stato dei fatti rimane però ancora un'utopia. Certo, la globalizzazione economica dà luogo alla produzione di un sistema giuridico in larga parte autoreferenziale, in quanto sono le *corporations* multinazionali ad accumulare diritto e a produrre diritto che esse stesse finiscono per applicare⁷². Il che pone una serie di interrogativi per il giurista e, segnatamente, per il costituzionalista, in ordine ai rimedi da forgiare a fronte di una simile tendenza.

La scissione tra l'antica coestensione di politica, diritto ed economia⁷³ è, peraltro, un fenomeno già lucidamente descritto da Carl Schmitt, il quale metteva in guardia circa i rischi che un'economia globale avrebbe potuto recare in ordine alla primazia del diritto prodotto dagli Stati⁷⁴. Ora, la globalizzazione economica, come si è fatto notare, non è né un bene né un male, ma resta solo un "fatto"⁷⁵, che, come tale, non può lasciare indifferente il diritto, dovendo questo industriarsi allo scopo di

⁷¹ L'efficace espressione è di M. DOGLIANI, *Deve la politica democratica avere una sua risorsa di potere separata?*, in S. CASSESE-G. GUARINO, *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano 2000, 65, ripresa, poi, da C. SALAZAR, «*Tutto scorre*», cit., 374.

⁷² Cfr. C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, in *paper*, 28.

⁷³ N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in ID., *Diritto senza verità*, Roma-Bari 2011, 118.

⁷⁴ C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europeum»*, trad. it., Milano 1991, 299; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 9.

⁷⁵ C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 29.

forgiare gli strumenti all'uopo più adatti⁷⁶. In questa luce, il rafforzamento politico dell'Unione europea attorno ai diritti resta uno dei modi migliori per opporre alla "riscossa" del diritto privato, che la globalizzazione inevitabilmente reca con sé, il rafforzamento della rete di protezione allestita dal diritto pubblico attorno alla dignità umana⁷⁷, che, come è stato osservato riprendendo William Shakespeare, stante il suo rilievo supercostituzionale, diviene un faro che "sovrasta la tempesta e non vacilla"⁷⁸.

Ne consegue l'insufficienza di rimedi giuridici che pretendano di muoversi all'interno di una prospettiva circoscritta, chiusa in ambito nazionale. L'ordinamento costituzionale, d'altra parte, si mostra docile, sia alle aperture derivanti dal diritto sovranazionale, segnatamente europeo, che alla spasmodica attività di creazione giurisprudenziale del diritto compiuta dalle Corti d'Europa. Le Costituzioni e, più in generale, le Carte dei diritti, vivono, difatti, nel significato che di esse danno le Corti, come del resto osserva con una certa ricorrenza la dottrina

⁷⁶ Osserva A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli 2005, 408-409, che la "globalizzazione economica" costituisce un potente nemico dei diritti contro la sovranità, mentre la globalizzazione giuridica ("nel senso dell'universalismo dei diritti") e politica ("nel senso dell'espansione mondiale della democrazia") "riflette ideali normativi, oggi messi in crisi (anche) dagli effetti di quei medesimi processi reali". Ad avviso dell'Autrice, però, il mondo globale mette in crisi una efficace protezione dei diritti universali, mentre saranno i diritti nazionali, "in balia dello Stato e delle forze interessate a mantenere una globalizzazione dei profitti e dei privilegi". *Contra*, da ultimo, P. CARETTI, *I diritti e le garanzie*, cit., 3.

⁷⁷ Cfr. M. FORTINO SILVESTRI, *Il soggetto privato di fronte alle «nuove» tecnologie: alcuni profili problematici*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 2005, 97 ss.; C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 29.

⁷⁸ C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 31.

americana, allorché rileva che la Costituzione è ciò che la Corte Suprema dice che sia⁷⁹.

Il costituzionalismo *multilevel*⁸⁰ implica, d'altronde, una perdurante “rigenerazione semantica”, in senso vieppiù inclusivo, degli enunciati costituzionali concernenti i diritti (e i doveri)⁸¹. La maggior parte delle disposizioni della Cedu e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸² assume, difatti, una portata universale: l'art. 20 del *Bill of rights* europeo introduce un generale principio d'eguaglianza tra tutte le *persone*; la recente

⁷⁹ Cfr., per una posizione analoga, L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano 1981, 53 ss.

⁸⁰ Sul punto la bibliografia è sterminata: tra gli altri, cfr. almeno I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution – Making revisited?*, in *Common market law review*, 1999, 36; G. ZAGREBELSKY, *Diritto e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari 2003; P. BILANCIA-E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano 2004; F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1/2005, 79 ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela dei diritti tra Corte del Lussemburgo e Corte costituzionale*, in G. MORBIDELLI-F. DONATI (a cura di), *Una costituzione per l'Unione Europea*, Torino 2008, 11 ss.; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa ad est e rapporti tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano 2010; A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano 2012.

⁸¹ Cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive*, cit., 16, il quale ritiene che sia sempre valida, in via di principio, ogni innovazione costituzionale a finalità inclusiva, siccome volta a far espandere l'area coperta dai principi ed a rendere ancora più intensa la tutela offerta ai diritti; ID., *Cedu, diritto “eurolunitario” e diritto interno: alla ricerca del “sistema dei sistemi”*, in *www.giurcost.it*, 2013, 8 ss.

Può aggiungersi, peraltro, come lo stesso articolo 1 della Costituzione abbia subito un processo di rigenerazione semantica derivante dall'apertura all'ordinamento europeo, nel momento in cui, a seguito della concessione del diritto di voto in ambito locale ai cittadini europei, questa apertura ha consentito una lettura evolutiva della nozione di popolo.

⁸² Fatta eccezione per il titolo V, intitolato alla “cittadinanza” europea.

approvazione del Protocollo n. 12 allegato alla Cedu⁸³ ha, poi, introdotto per la prima volta nel contesto della Convenzione un generale principio di non discriminazione, che prescinde così dal ristretto ambito d'applicazione delle norme convenzionali e diviene un parametro di legittimità rispetto ad ogni norma nazionale (e dell'Unione europea).

Si noti poi, d'inciso, come l'introduzione di un generale principio di non discriminazione nel sistema convenzionale potrebbe in tal modo offrire alla giurisprudenza Cedu uno strumento assai incisivo per inserirsi a tutto tondo nel processo di diffusione dei diritti, soprattutto sociali, degli stranieri, consentendole di sanzionare tutte le discriminazioni registrate al livello nazionale nella scelta dei titolari dei diritti. Qualora una simile previsione dovesse dimostrarsi corretta, paradossalmente, il moto di attuazione dei diritti sociali potrebbe alimentarsi in ambito nazionale grazie alle norme della Convenzione, sebbene tale catalogo sia povero, salvo qualche rara eccezione, di disposizioni sui diritti sociali⁸⁴.

⁸³ Il protocollo n. 12 è stato firmato ma non ancora ratificato dall'Italia: cfr., da ultimo, sul punto E. CRIVELLI, *Il protocollo n. 12 Cedu: un'occasione (per ora) mancata per incrementare la tutela antidiscriminatoria*, in G. D'ELIA-G. TIBERI-M. P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, 137 ss.

⁸⁴ Di recente, la giurisprudenza Cedu ha iniziato a produrre significativi effetti sulla giurisprudenza nazionale in tema di diritti degli immigrati. Basti pensare a quel filone di sentenze sul diritto alla salute, all'istruzione e, soprattutto, sull'accesso alle prestazioni sociali, anche di natura economica. Si tratta di una giurisprudenza per lo più incentrata su disposizioni generali della Convenzione e sull'art. 14 della stessa, concernente il divieto di discriminazione. Non mancano, però, nelle decisioni della Corte Edu, molteplici riferimenti al limite del margine di apprezzamento degli Stati nazionali. Come sottolinea F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, cit., 36, la giurisprudenza Cedu ha inciso notevolmente, in tema di

Può, d'altro canto, immaginarsi che il sistema di protezione *multilevel* dei diritti comincerà ad assumere una propria, nuova identità all'indomani della conclusione del processo di adesione al sistema Cedu e del correlativo nuovo dialogo tra le Corti che ne scaturirà⁸⁵. Sennonché, con ogni probabilità, a quel punto anche i modelli nazionali di giustizia costituzionale assumeranno nuove identità: verosimilmente essendo destinati ad aumentare gli elementi di diffusione⁸⁶.

5. La vocazione inclusiva del diritto nel costituzionalismo multilivello e il problema della crisi economica

Se, da un lato, tutte queste spinte verso l'eguaglianza mettono in crisi la componente escludente della cittadinanza, che,

diritti sociali degli stranieri, sulla giurisprudenza ordinaria – avendo cominciato i giudici ad invocare nelle proprie ordinanze di rimessione l'art. 117, co. 1, Cost. – ma anche sulla giurisprudenza costituzionale, come testimoniano le recenti sentenze n. 187/2010 e 329/2011, in cui la Corte si dilunga in una approfondita analisi della giurisprudenza della Corte europea per concludere, quindi, con due dispositivi di accoglimento. In argomento cfr., da ultimo, anche A. GUZZAROTTI, *Giurisprudenza Cedu e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in www.gruppodipisa.it, 2012.

⁸⁵ Nella sentenza n. 80/2011, la Corte costituzionale affronta solo incidentalmente il problema degli effetti scaturenti dalla prevista adesione alla Cedu; adesione che, come anche il giudice delle leggi sottolinea, non è ancora avvenuta; sulla pronuncia cfr., fra gli altri, A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza-Strasburgo*, in www.forumcostituzionale.it; A. RANDAZZO, *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.org, 2012.

⁸⁶ La tendenza all'introduzione di elementi di diffusione nei modelli nazionali di giustizia costituzionale emerge, difatti, dalla giurisprudenza europea sul principio d'eguaglianza, in particolare dopo le sentenze *Mangold* e *Kukudeveci*: cfr., per tutti, M. BARBERA, *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo "multilivello"*, in www.europeanrights.it, 2011.

come si è detto, assume toni progressivamente più inclusivi, occorre, tuttavia, rilevare, dall'altro, che la vocazione inclusiva della giurisprudenza costituzionale ed europea rischia di cozzare con il problema della crisi economica. Si corre, difatti, il rischio che ad un incremento dei potenziali fruitori delle prestazioni (soprattutto di quelle economico-sociali) possa corrispondere in ultima analisi una flessione dei diritti sociali garantiti dai modelli di *welfare* nazionali.

Il problema della crisi economica che attanaglia l'Europa ormai dal 2008, e che rischia di assumere i toni di una crisi epocale, non va, pertanto, di certo sottovaluto. E, d'altra parte, un simile contesto rischia di incidere anche sul metodo di studio del giurista, potendosi immaginare proprio per questo nei prossimi anni una intensificazione del ricorso al metodo dell'analisi economica del diritto, volta a prevedere proprio l'impatto economico prodotto dalle decisioni politiche, e non solo politiche⁸⁷.

La stessa Corte costituzionale, seppure non ufficialmente, non si dimostra indifferente, in alcune decisioni, al problema del costo dei diritti. Come è stato rilevato, una tangibile percezione di quanto appena osservato può essere colta raffrontando le sopra richiamate sentenze nn. 61 del 2011 e 245 del 2011⁸⁸. Nella prima, la Corte distingue, sulla scia di un tradizionale insegnamento, tra immigrati regolari e immigrati irregolari, in

⁸⁷ Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, 7.

⁸⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Prospettiva prescrittiva e prospettiva descrittiva nello studio dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte Edu (oscillazioni e aporie di una costruzione giurisprudenziale e modi del suo possibile rifacimento, al servizio dei diritti fondamentali)*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2012, 18 ss.

ordine al diritto alla salute, affermando che esso spetta ai primi in modo pieno, mentre ai secondi unicamente nel “nucleo essenziale”. Diversamente, nella seconda pronuncia, in tema di diritto a contrarre matrimonio, non v'è alcuna differenza tra immigrato regolare e irregolare. Un simile stacco giurisprudenziale pare, per l'appunto, radicarsi proprio sul diverso costo sotteso ai due diritti in gioco, secondo una valutazione che, peraltro, rischia di rivelarsi miope, dal momento che l'acquisto della cittadinanza dell'immigrato, prima irregolare, a seguito del matrimonio con il cittadino italiano, consente a questi di maturare nel lungo termine un accesso incondizionato ai diritti di cittadinanza⁸⁹.

La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, da un lato, e la scarsità delle risorse, dall'altro, rischiano, ad ogni modo, di rappresentare una “china scivolosa”⁹⁰ soprattutto per i diritti economico-sociali, determinandone un arretramento, poiché il costo di alcuni di essi potrebbe a lungo andare incidere sulle operazioni di bilanciamento della Corte costituzionale. Tutto ciò potrebbe ingenerare, da un lato, una flessione sull'attuazione giurisprudenziale dei diritti, con l'aumento dei riferimenti alla gradualità, alla discrezionalità legislativa e alla sostenibilità economica⁹¹, e, dall'altro, una certa influenza sulle decisioni politiche, che potrebbero essere nei prossimi anni orientate sempre più verso logiche di appartenenza⁹².

⁸⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell'ignoto o ritorno al passato?*, in *www.federalismi.it*, 1/2013, 6-7.

⁹⁰ A. RAUTI, *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2011, 1.

⁹¹ Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali*, cit., 17.

⁹² Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, cit., 40 ss.; E. GRILLO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed*

Soprattutto i diritti economico-sociali sono, pertanto, oggi messi a repentaglio. Il pericolo che si corre è che, giacché tutti i diritti hanno un costo e la loro attuazione dipende dalla disponibilità collettiva a contribuirvi⁹³, alla loro insostenibilità economica si accompagni l'esclusione politica delle classi più deboli e, in modo particolare, degli stranieri, ossia degli "ultimi arrivati"⁹⁴.

Ciò nondimeno, per quanto cruciale e complessa, la questione della crisi economica non deve essere sopravvalutata, se solo si considera, fra l'altro, che i Costituenti hanno prodotto i migliori frutti in termini di garanzie per i diritti proprio in un momento storico che vedeva l'Europa sventrata dalle guerre e in una situazione economica disastrosa. Peraltro, in controtendenza con quanto negli ultimi anni si afferma negli ambienti politici, con riguardo all'esigenza di un contenimento della spesa, dal mondo dell'economia provengono interessanti suggestioni in ordine al rafforzamento dei sistemi di *welfare*. È, fra gli altri, del premio

esclusione nelle nuove cittadinanze locali, in E. ROSSI-F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 135 ss.

⁹³ Cfr. S. HOLMES-C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, trad. it., Bologna 2000, 25.

⁹⁴ Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali*, cit., 10 ss., il quale prospetta tre soluzioni per risolvere i problemi derivanti dalla crisi economica: "a) una recezione della "Carta sociale europea" nel Trattato UE; b) una determinazione legislativa dei LEP in sede europea e, comunque, una "sistematizzazione" dei diritti sociali in atto esistenti anche per creazione giurisprudenziale; c) un modello sociale europeo comune e solidale, caratterizzato da sobrietà, rigore fiscale, equità sociale, equilibrio di bilancio". Sul punto cfr., da ultimo, S. GABRIELE, *Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano 2012, 301 ss.; G. M. NAPOLITANO, *Le risorse per i migranti nei bilanci regionali dell'VIII legislatura*, ivi, 329 ss.; S. GAMBINO-W. NOCITO, *Governance dell'economia, crisi degli Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2/2012, 5 ss.

Nobel Paul Krugman l'affermazione secondo cui solo il ricorso a politiche neokeynesiane potrà consentire, in soli diciotto mesi, il superamento della crisi ed una ripresa economica globale, poiché – ritiene l'Autore – le politiche di *austerity* finiscono per accentuare la recessione, provocando la caduta del gettito fiscale e, pertanto, l'aumento del debito che segue ai tagli⁹⁵.

Peraltro, ad ulteriore conferma di quanto detto, nelle recenti sentenze nn. 148, 151 e 198 del 2012 – aventi ad oggetto gli interventi d'urgenza approvati dal Governo per far fronte alla crisi economica, con l'effetto di accentrare al livello statale gran parte della competenze – la Corte costituzionale respinge il pericoloso argomento sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, per la quale la conformità costituzionale delle norme impugnate sarebbe stata giustificata dalla “necessità di far fronte a difficoltà economiche (...) [tali] da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni”⁹⁶. E, benché solo l'ultima delle pronunce in senso cronologico abbia

⁹⁵ Cfr. P. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!*, trad. it., Milano 2012, 109 ss.; L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in AA. VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012, 573; una interessante ed originale chiave di lettura sul punto è stata, di recente, adottata da A. RAUTI, *La “giustizia sociale” presa sul serio*, cit., 9 ss., il quale, muovendo da un approccio mutuato dagli studi compiuti dalle neuroscienze, le quali dimostrano una naturale attitudine umana all'empatia, ha osservato che, con una politica sociale volta alla rimozione delle diseguaglianze economiche, “si può avere un migliore Welfare anche con lo stesso livello di spesa pubblica e finanche con un livello minore”.

⁹⁶ Cfr. C. SALAZAR, *Il principio di legalità*, in *paper*, 25, secondo la quale “l'assoluzione nel merito delle misure impugnate non si deve, pertanto, alla loro *straordinarietà*, intesa come immunità dallo scrutinio di costituzionalità derivante dalla asserita impossibilità, per il legislatore, di contrastare l'emergenza economica con gli strumenti “ordinari”.

accolto la questione sollevata, esiste un filo rosso che accomuna le pronunce⁹⁷, che è proprio quello per cui il principio *salus rei publicae suprema esto* non ammette rimedi extra costituzionali, poiché l'emergenza costituzionale deve essere affrontata con rimedi consentiti dall'ordinamento costituzionale⁹⁸.

6. Delimitazione del campo d'indagine: individuazione dei problemi aperti sulla cittadinanza

Nel rinnovato sistema reticolare dei diritti, si assiste, come si è detto, ad un sensibile allentamento di quel legame, prima esclusivo, tra la cittadinanza (legale) e la titolarità soggettiva dei diritti stessi. La qual cosa trova conferma, peraltro, nell'utilizzo disinvolto che sovente si fa di espressioni alternative quali quelle di cittadinanza sociale, cittadinanza costituzionale, o, ancora, cittadinanza di residenza, tendenti ad identificare categorie alternative all'idea tradizionale della cittadinanza legale.

Tutto ciò dovrebbe – si ritiene – dare luogo ad una riflessione politica oculata, volta a ridefinire i criteri di accesso alla stessa cittadinanza legale, oggi troppo angustamente – e anacronisticamente – legati allo *ius sanguinis*, i quali finiscono per emarginare la “comunità di diritti e doveri, più ampia e

⁹⁷ Cfr. C. SALAZAR, *Il principio di legalità*, cit., 25, che rileva come nello stesso senso si sia pronunciata la Corte con la sentenza n. 193 del 2012, allorché, “in una sorta di interpretazione autentica delle pronunce (...), ricorda come essa abbia “assolto” le norme impugnate nelle decisioni precedenti, avendone “testato” la coerenza con i propri consolidati orientamenti sull'interpretazione degli artt. 117 e 119 Cost.”.

⁹⁸ Cfr. Corte cost., sent. 151/2012.

comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, [che] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza"⁹⁹.

La cittadinanza legale, come è stato osservato, rischia in questo modo di assumere il "volto cattivo"¹⁰⁰ del processo di universalizzazione dei diritti. E, se è vero che è proprio dall'assenza che nasce la consapevolezza, come quando in occasione del furto della Gioconda, nel 1911, migliaia di parigini si riversarono, per la prima volta, al museo del Louvre per contemplare la parete vuota lasciata dal quadro¹⁰¹, occorre, tuttavia, rilevare come gli studi sulla cittadinanza, per quanto fino ad oggi poderosi, non appaiano ancora giunti al capolinea. Tante sono al contrario le questioni ancora aperte, in ragione, innanzitutto, della già rilevata sensibilità alle trasformazioni sociali che caratterizza quest'istituto.

Al livello nazionale, ad esempio, il problema dell'immigrazione sollecita, innanzitutto, un confronto

⁹⁹ Il riferimento è alla sentenza n. 172/1999 (punto 2.3. del Cons. in dir.) della Corte costituzionale, sull'obbligo militare degli apolidi, con le note di E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi*, cit., 1705 ss.; G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte*, in *Giur. cost.*, 1999, 1728 ss.

¹⁰⁰ A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti umani*, cit., 371 ss.

¹⁰¹ Cfr. D. ROUSSEAU, *La démocratie ou le vol del «La Joconde»*, in A. DELCAMP-A. M. LE POURHIET-B. MATHIEU-D. ROUSSEAU, *Nouvelles questions sur la démocratie*, Paris 2010, 145; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 7.

con la questione dell'estensione dei diritti fondamentali, in generale, e politici, in particolare, agli stranieri, cittadini di paesi terzi, trattandosi all'evidenza di un problema destinato ad assumere toni drammatici alla luce del contesto delle società multiculturali in cui viviamo. La dicotomia cittadino-straniero rischia, in altri termini, di esasperarsi, sollevando una serie di cruciali questioni: eguaglianza in che cosa? Eguaglianza sino a che punto? Dove si ferma la ragionevolezza della distinzione?

In questo contesto, se per quanto concerne i diritti civili e le libertà negative vige un diritto alla parità di trattamento, trattandosi di situazioni soggettive riconducibili alla "catena del personalismo"¹⁰² – secondo un principio codificato, peraltro, dall'art. 2 del T. U. sull'immigrazione –, la situazione si complica con riguardo ai diritti sociali, che vede accentuarsi la dicotomia immigrato regolare-immigrato irregolare¹⁰³.

Ma i problemi più cruciali riguardano senza dubbio la categoria dei diritti di partecipazione politica, rispetto alla quale la cittadinanza legale riacquista appieno tutta la sua forza escludente, quale frontiera interna delle discriminazioni¹⁰⁴. Si

¹⁰² Distingue, occupandosi del tema dei diritti sociali dello straniero, una catena del personalismo da una catena della cittadinanza B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali. Relazione al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lo statuto costituzionale del non cittadino". Cagliari 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid.it*, 26 ss.

¹⁰³ Cfr. E. ROSSI, *I diritti del non cittadino nell'ordinamento italiano*, in ID. (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Pisa 2009, 51 ss.

¹⁰⁴ Sulla forza escludente della cittadinanza, cfr. J. LECA, *Nazionalità e cittadinanza nell'Europa delle immigrazioni*, in AA. VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino 1990, 201 ss.; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1994, 263 ss.; D. ZOLO, *La strategia della*

tratta, tuttavia, di una dimensione che inizia a vacillare anch'essa alla luce di una serie di interventi in senso inclusivo registratisi in ambito locale¹⁰⁵ e regionale¹⁰⁶. Del resto, già il T. U.

cittadinanza, in ID. (a cura di), *La cittadinanza*, cit., 3 ss.; S. BENHABIB, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, trad. it., Bologna 2005, 214 ss.; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazione e diritti di cittadinanza*, in R. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., 3 ss.

¹⁰⁵ Cfr., fra le altre, le iniziative dei comuni di Cesena, Ragusa, Forlì, Genova, Brescia, Venezia, Ancona, Torino, Firenze. Si tratta di iniziative dichiarate, però, illegittime dalla giurisprudenza amministrativa per violazione delle norme sulla competenza, segnatamente quella di cui all'art. 117, co. 2, lett. p), con riguardo alla legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane. Su tale giurisprudenza cfr., fra gli altri, T. E. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *www.forumcostituzionale.it*; L. TRUCCO, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1449 ss.

¹⁰⁶ Cfr. gli Statuti di Toscana ed Emilia-Romagna, per quanto, come si dirà, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 372 e 379 del 2004, abbia negato valore normativo al contenuto eventuale degli Statuti regionali. Sul ruolo delle Regioni nel riconoscimento dei diritti degli immigrati, cfr., da ultimo, V. FERRAIUOLO, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2012; L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit., part. i contributi di S. MANGIAMELI, *Processi migratori, principi europei e identità dell'Europa*, 5 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, 29 ss.; A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, 55 ss.; C. F. FERRAJOLI, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle Regioni*, 111 ss.; L. CASTELLI, *Il ruolo degli enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, 163 ss.; M. VRENNA, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI-F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 397 ss.; P. PASSAGLIA, *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costruzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, *ivi*, 437 ss.; V. CASAMASSIMA, *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull'immigrazione. Commento alla legge regionale n. 13/2009*, *ivi*, 471 ss.; V. BISIGNANO, *L'integrazione dei cittadini stranieri in Puglia. Commento alla legge regionale n. 32/2009*, *ivi*, 513 ss.; M. CROCE, *Gli strumenti per l'integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio. Commento alla legge regionale*

sull'immigrazione¹⁰⁷ ed il Testo unico in materia di enti locali¹⁰⁸ riconoscono agli stranieri e promuovono, seppure con norme non autoapplicative, il diritto di partecipazione alla vita pubblica in ambito locale. E la stessa Convenzione di Strasburgo sul diritto di partecipazione alla vita pubblica riconosce agli stranieri il voto in ambito locale, benché la Convenzione stessa non sia stata ancora ratificata dall'Italia proprio in questa parte¹⁰⁹.

Il risultato è, dunque, quello di una disciplina che, per alcuni aspetti, si presenta di dubbia razionalità, soprattutto allorché si raffronti la condizione dei cittadini residenti all'estero con quella degli stranieri regolarmente residenti in Italia: ai primi è consentito di contribuire alla formazione degli organi di indirizzo politico, malgrado, in tesi, questi potrebbero non aver mai calcato il suolo italiano, ai secondi, invece, che magari vivono da anni in Italia e sono perfettamente integrati nella nostra cultura, una simile possibilità è preclusa a monte¹¹⁰.

Al problema dei diritti politici dello straniero residente sarà, pertanto, dedicata la prima parte della ricerca, segnatamente i capitoli II e III.

Campania n. 6/2010 e alla legge regionale Lazio n. 10/2008, ivi, 537 ss.; E. VIVALDI, Le politiche regionali di integrazione degli immigrati e la questione dei centri di identificazione ed espulsione in Liguria. Commento alla legge regionale n. 7/2007, ivi, 569 ss.; A. DI CARLO, Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale. Stato dell'arte e prospettive di intervento, cit., 593 ss.

¹⁰⁷ Cfr. art. 2, co. 4.

¹⁰⁸ Cfr. art. 8, co. 5.

¹⁰⁹ Si tratta del *chapter c*).

¹¹⁰ Rileva tale paradosso D. PORENA, *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *www.federalismi.it*, 2/2012, 18.

D'altra parte, il multiculturalismo esige anche un trattamento differenziato, rievocando la questione della "cittadinanza differenziata", secondo la fortunata formula coniata da Will Kymlicka¹¹¹. Le discussioni sul divieto del velo o del burka o sul divieto delle mutilazioni genitali femminili si inseriscono, però, in una linea di ricerca che, per quanto affascinante, non verrà approfondita in questa sede onde evitare di correre il rischio di mettere troppa carne al fuoco e di distogliere l'attenzione dai problemi che si intende qui approfondire.

Volgendo lo sguardo al panorama dell'Unione europea, emerge, invece, come l'istituzione di una cittadinanza europea contribuisca a sua volta a mettere in crisi il paradigma tradizionale della cittadinanza, solitamente declinato in ambito nazionale come "naturale" e con una "valenza democratica".

Dopo le prime ritrosie di una parte della dottrina all'indomani del Trattato di Maastricht, si assiste, a questo livello, alla metamorfosi della cittadinanza europea, che, da *status* secondario e "duale", tende a divenire uno *status* fondamentale, quale vera e propria miniera ancora inesplorata di diritti, benché un simile processo denoti ancora tutti i limiti derivanti dalla natura essenzialmente giurisprudenziale di tale trasformazione.

Questa giurisprudenza ha, difatti, dato vita ad un vero e proprio "paradigma inclusivo" della cittadinanza europea, costruito attorno al principio generale dell'eguaglianza (formale e sostanziale). Un paradigma che mette in crisi i capisaldi dell'idea tradizionale di una cittadinanza di mercato e che contribuisce a

¹¹¹ ID., *La cittadinanza multiculturale*, trad. it., Bologna 1999, 48 ss.

creare un nuovo senso di appartenenza all'Unione, mediante la diffusione di un modello di solidarietà su scala transnazionale¹¹².

Tutto ciò dimostra, fra le altre cose, come l'ideale umanistico della dignità umana sia destinato a divenire centrale anche nel campo del diritto (prima comunitario, ora) europeo, riflettendo la "incontenibile espansività del principio della pari dignità sociale", che informa la Costituzione italiana dal 1948 ad oggi¹¹³.

Questa giurisprudenza sovranazionale dimostra, inoltre, che la cittadinanza europea tende ad avvicinarsi, mutuandone i connotati, all'idea della cittadinanza nazionale formatasi negli anni, malgrado il persistente *deficit* democratico che continua ad investire l'Europa e che, come tale, mina la dimensione propriamente partecipativa della cittadinanza (europea).

Anche questo filone della ricerca, che sarà affrontato nella seconda parte, ossia nei capitoli IV e V, solleva una serie di problemi cruciali, e cioè: può avvenire l'integrazione senza diritti politici? Ci si può sentire parte di una collettività in assenza dei consueti strumenti di partecipazione politica?

Si tratta, a ben vedere, di domande importanti poiché si ricollegano tutte alla possibilità della strutturazione di un senso di "solidarietà tra estranei"¹¹⁴.

¹¹² Cfr. A. SPADARO, *Dai diritti individuali ai doveri globali: la giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli 2005, 85 ss.

¹¹³ G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 90.

¹¹⁴ Per utilizzare una fortuna espressione di J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it., Milano 2008, *passim*, spec. 220 ss.

PARTE PRIMA

I diritti politici degli stranieri dei paesi terzi regolarmente residenti

CAPITOLO II

Metamorfosi delle comunità politiche e interpretazione evolutiva della Carta costituzionale: inesistenza di un principio costituzionale che riserva al cittadino l'elettorato attivo e passivo

SOMMARIO: 1. Alle origini del binomio: la teoria ottocentesca dell'elettorato come "pubblica funzione" quale base per la delimitazione della titolarità dell'elettorato ai soli cittadini – 2. Titolarietà dei diritti politici, eguaglianza tra cittadino e straniero e metamorfosi delle comunità politiche nazionali: brevi riflessioni di metodo – 3. Diritto all'eguaglianza, Costituzione inclusiva e tecniche di creazione giurisprudenziale dei diritti degli immigrati: alcuni spunti propedeutici per la questione dei diritti politici degli stranieri extracomunitari residenti – 4. Delimitazione del perimetro normativo: i diritti di partecipazione politica dello straniero tra ordinamento interno e diritto sovranazionale – 5. Ricostruzione del dibattito teorico: la tesi che qualifica i diritti politici come una prerogativa esclusiva del cittadino – 6. (segue) la tesi secondo cui l'estensione dell'elettorato al non cittadino richiede una revisione costituzionale – 7. Un tentativo di reinterpretazione evolutiva della Carta costituzionale: i diritti politici quali diritti di residenza – 8. Il diritto di voto degli stranieri regolarmente residenti tra fonti statali e autonomie locali: dall'attività consultiva del Consiglio di Stato una conferma in ordine all'inesistenza di un principio costituzionale che riserva l'elettorato al cittadino

1. Alle origini del binomio: la teoria ottocentesca dell'elettorato come "pubblica funzione" quale base per la delimitazione della titolarità dell'elettorato ai soli cittadini

Il binomio, di natura esclusiva, cittadinanza legale-titolarietà soggettiva dei diritti politici risale a ragioni di ordine

principalmente storico. Tale legame può, difatti, giustificarsi alla luce di una profonda tradizione storica, risalente agli albori dello Stato ottocentesco e, segnatamente, alla concezione dello *status activae civitatis* coniato dalla teorica dei diritti pubblici soggettivi¹¹⁵. In quel particolare momento storico era pienamente diffusa nella riflessione teorica l'idea di reagire alle dottrine giusnaturalistiche sulla universalità dei diritti individuali; il che ha condotto Autori del calibro di Gerber¹¹⁶, Laband¹¹⁷ e Jellinek¹¹⁸ – per rimanere in Germania –, o di Carre de Malberg¹¹⁹ – per guardare al panorama francese –, a teorizzare, più in generale, i diritti del singolo come diritti incardinati all'interno di una comunità statale. Il diritto pubblico soggettivo assume, pertanto, le fattezze di una situazione giuridica spettante al singolo nella sua “qualità di membro dello Stato”¹²⁰.

Tutto ciò ha, in definitiva, contribuito in modo decisivo alla teorizzazione della categoria ottocentesca del diritto politico e, correlativamente, alla individuazione dei suoi titolari. Il diritto di

¹¹⁵ Cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., 4 ss; F. LANCHESTER, *Voto: diritto di*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano 1993, 1107 ss.

¹¹⁶ Cfr. C. F. VON GERBER, *Sui diritti pubblici*, trad. it., in ID., *Diritto pubblico*, Milano 1971.

¹¹⁷ Cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., 8, che riprende P. LABAND, *Das Staatsrechts des deutschen Reiches*, Freiburg, 308 ss.

¹¹⁸ Cfr. G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, trad. it., Milano 1912.

¹¹⁹ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1922.

¹²⁰ E. GROSSO, *La titolarità*, cit., 6-7; sui diritti pubblici soggettivi nella dottrina italiana in generale cfr., *amplius*, S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano 1900, 111 ss.; F. PIERANDREI, *I diritti subbiettivi pubblici nell'evoluzione della dottrina germanica*, Torino 1940; E. CASETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, 791 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, 1 ss.

voto, da un lato, e la partecipazione alle funzioni di Governo e all'amministrazione dello Stato, dall'altro, non integrano qui manifestazioni di volontà della libertà del singolo, ma rappresentano l'espressione dell'esercizio di una "pubblica funzione"¹²¹. Da qui, la marginalizzazione dal circuito delle decisioni politiche, innanzitutto, di chi non possedesse precisi requisiti collegati alla proprietà o alla capacità intellettuale e, secondariamente, di chi non fosse, per l'appunto, cittadino dello Stato, poiché solo quest'ultimo, appartenendo allo Stato, poteva divenirne un *organo*¹²².

Sennonché, l'arretramento della teoria dei diritti pubblici soggettivi e quella del voto come esercizio di una pubblica funzione, a vantaggio del riemergere delle tesi "individualistiche" sulla natura dell'elettorato¹²³, ha progressivamente contribuito al

¹²¹ Cfr. E. GROSSO, *La titolarità*, cit., 7; F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 117, individua al riguardo tre gruppi di teorie: il primo gruppo, riconducibile alla visione lockiana e roussoviana, ritiene che la capacità di partecipare alle scelte del gruppo costituisca un "diritto innato dell'individuo" e che tutti gli esseri umani ne sono titolari, salvo individuarne i parametri di esercizio specifici.

La concezione "totalizzante" ritiene, invece, che la capacità di partecipare attivamente alle decisioni elettive e deliberative non si configuri come un diritto, ma come una "pubblica funzione" esercitata nell'interesse della comunità. L'idea di fondo di questa posizione non ruota attorno all'individuo, ma intorno ad una entità astratta che può concretarsi nella Nazione o nello Stato e che assume in sé "il potere originario di suprema decisione".

Infine, l'impostazione dualistica tende a mediare le due tesi estreme, ipotizzando una serie di "soluzioni di compromesso", in cui al diritto dell'individuo di autodeterminarsi corrisponde la sua funzionalizzazione all'interno della comunità nazionale o statale.

¹²² Cfr. E. GROSSO, *La titolarità*, cit., 12.

¹²³ Cfr., fra gli altri, A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, XI, 1989, 3100 ss.; G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, 1990, 139 ss.; P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La*

superamento delle restrizioni collegate al censo, benché l'equazione tra il diritto di voto e la cittadinanza non sia stata ancora del tutto scardinata, se solo si considera che essa continua a sopravvivere quasi ovunque in Europa¹²⁴. Al contrario, per quanto la teoria organica della sovranità sia stata soppiantata dall'accoglimento del principio democratico in quasi tutte le costituzioni moderne, la categoria teorica tradizionale del popolo continua ad essere identificata nell'insieme dei *cittadini*¹²⁵.

Tuttavia, per chi scrive, le trasformazioni sociali che hanno riguardato le comunità nazionali e, più nello specifico, le comunità politiche, generate in buona parte dal processo di denazionalizzazione del diritto, implicano un ripensamento della tradizionale efficacia descrittiva di alcuni paradigmi scientifici, più in generale, e, più nel dettaglio, della questione della titolarità dei diritti politici. Il che rappresenta, del resto, la logica conseguenza della natura dinamica che, come si è già anticipato, connota l'idea della cittadinanza¹²⁶; peraltro, anche i diritti politici costituiscono, a loro volta, una categoria teorica dinamica e,

democrazia di fine secolo, Bari 1994, 103; P. F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova 1972, 4 ss.

¹²⁴ Per una panoramica comparatistica sulla titolarità soggettiva del diritto di voto, cfr., per tutti, E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2000, 505 ss.; G. FINOCCHIARO, *La tutela giuridica dello straniero in Italia e nei paesi europei. Normative comparate sull'immigrazione*, Rimini 1996, 201 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001, 305 ss.; G. ZINCONI-S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Ist. fed.*, 5/2004, 741 ss.

¹²⁵ Cfr., per tutti, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 140.

¹²⁶ Cfr. C. SALAZAR, «*Tutto scorre*», cit., 374 ss.

dunque, in costante evoluzione, sia per quanto riguarda i profili strutturali che quelli soggettivi¹²⁷.

2. Titolarità dei diritti politici, eguaglianza tra cittadino e straniero e metamorfosi delle comunità politiche nazionali: brevi riflessioni di metodo

Come è stato giustamente rilevato, la questione della titolarità dell'elettorato dipende in massima parte dai “cambiamenti intervenuti sui concetti ordinatori della comunità politica che si trova alla base dell'ordinamento giuridico”¹²⁸. Un approccio metodologico che muova dalle trasformazioni intervenute nelle comunità politiche, non può, pertanto, trascurare un dato del tutto preliminare, che si incrocia a sua volta con la (più ampia) questione della democraticità delle comunità stesse. Rifuggendo da una ricostruzione delle tesi sull'essenza della democrazia, che qui non è pensabile compiere per ovvi motivi¹²⁹, se si muove da una idea basilare di

¹²⁷ Cfr., per tutti, G. VOLPE, *Diritti politici*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, 1 ss.

¹²⁸ B. CARAVITA di TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”*, cit., 1. Come rilevato da P. CARROZZA, *Noi e gli altri*, cit., 31, “la grande mobilità delle persone ed il nuovo impulso ai flussi migratori originati dai processi di globalizzazione rendono forse i tempi maturi per abbandonare una definizione politico-giuridica di cittadinanza fondata sull'idea di nazione (...), in favore di una nozione meno ideologizzata e dunque giuridicamente più sostenibile”.

¹²⁹ Sul punto la bibliografia è vastissima: cfr., fra gli altri, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 1984; R. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, trad. it., Roma 1990; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna 1969; G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari 2005; G. ZAGREBELSKY, *Imparare la democrazia*, Roma 2005; A. PINTORE, *I diritti della*

quest'ultima, intesa come tendenziale coincidenza della sfera dei governanti con quella dei governati, si può osservare che la vocazione democratica di una comunità corre il rischio di essere pregiudicata dall'esistenza di un'ampia fetta di governati che, per motivi irragionevoli, risulta esclusa dalla partecipazione alla formazione delle decisioni di governo¹³⁰. D'altra parte, com'è noto, la storia dell'evoluzione del suffragio universale si incrocia ovunque proprio con una progressiva democraticizzazione delle comunità politiche.

Da tutto ciò consegue che la questione della titolarità soggettiva dell'elettorato attivo e passivo si interseca con (e si converte in) quella dell'eguaglianza tra il cittadino e il non cittadino, occorrendo domandarsi se una simile riserva in favore del cittadino possa, allo stato dei fatti, integrare una ragionevole discriminazione nei confronti di chi è privo di tale *status*. La qual cosa implica, peraltro, come si dirà, una declinazione della stessa categoria dello straniero, che appare oggi, nel tessuto normativo e giurisprudenziale vivente, estremamente frammentata rispetto al passato¹³¹.

democrazia, Roma-Bari 2003; L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013.

¹³⁰ Cfr. E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino 1990, 218; sul principio della massima inclusione nella democrazia deliberativa, cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano 2011, 282 ss.; più in generale, U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. del dir.*, agg. VI, Milano 2011, 295 ss; da ultimo, M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali)*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012.

¹³¹ Cfr. E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, 158, che fa rientrare nella generica locuzione "non cittadino" quattro gruppi di individui: a) i cittadini europei; b) i cittadini

L'eguaglianza dello straniero nel godimento dei diritti, come rilevato, non è una regola tassativa, bensì un principio¹³², salvo – sia consentito aggiungere – con riguardo ai diritti inviolabili dell'uomo, rispetto ai quali, come si è già detto, esiste un vero e proprio diritto alla parità di trattamento. Si può, pertanto, osservare come, solo in due casi, la Costituzione autorizzi *a priori* un trattamento legislativo differenziato tra cittadino e straniero: il primo riguarda quello in cui la differenza di trattamento discenda direttamente dalla stessa Carta, mediante deroghe all'uopo previste, secondo la nota tecnica dell'autorottura¹³³; il secondo, invece, quello in cui le differenze di trattamento tra *individui* compiute dalla legge siano, al di fuori delle autorotture costituzionali, fondate su presupposti di fatto che presentino un ragionevole terreno giustificativo delle stesse¹³⁴. La qual cosa richiede di domandarsi se la soluzione conforme alla Costituzione, interpretata sistematicamente¹³⁵, non

extracomunitari; c) gli apolidi; d) i non-cittadini cui è accordata una speciale protezione. La categoria dei cittadini extracomunitari viene, poi, ulteriormente distinta in: *b1*) coloro che siano regolarmente residenti ai sensi della legislazione sull'ingresso e soggiorno degli stranieri nello Stato; *b2*) coloro che si trovano in situazione irregolare rispetto a tale ordinamento. La categoria dei soggetti che godono di protezione deve essere, invece, a sua volta distinta in: *d1*) coloro che godono del diritto di asilo ai sensi dell'art. 10, comma 3, Cost.; *d2*) coloro che godono dello *status* di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra e dei successivi protocolli.

¹³² Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2006, 473.

¹³³ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 295, secondo cui si verifica una autorottura della Costituzione nei casi in cui una norma contenuta nel testo costituzionale si ponga in contrasto con un'altra norma o con un principio contenuto nel medesimo testo.

¹³⁴ Cfr. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., 124.

¹³⁵ Sul punto cfr., da ultimo, le riflessioni di A. RUGGERI, *L'intensità del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al*

sia quella che, come del resto è già accaduto per i diritti sociali, valorizzi il requisito della regolare residenza, in luogo della cittadinanza legale, quale criterio di attribuzione dell'elettorato attivo e passivo, nonché, ove ad una simile domanda si risponda in senso affermativo, a quali livelli di governo risulti ammissibile una simile trasformazione della partecipazione.

Se, come si ritiene, il diritto di voto è un “diritto di partecipazione alle decisioni della comunità di appartenenza”¹³⁶, chi ha deciso di farne parte, *ivi* eleggendo la propria residenza, non può essere escluso dalla partecipazione alla formazione delle scelte che riguardano il governo della comunità medesima, salvo rimettere in discussione la democraticità di una comunità, poiché questa si fonderebbe sulla diseguaglianza tra la sfera dei governanti e quella dei governati. Una simile affermazione trova, peraltro, conferma nel legame tra il pieno sviluppo della personalità e quello della partecipazione che emerge dall'art. 3, comma 2, Cost.

Le tesi sulla creazione di una “cittadinanza globale”¹³⁷, nonché le ambizioni universalistiche dei diritti nell'era del *multilevel constitutionalism*, rischiano, peraltro, di ingenerare una frizione con l'idea tradizionale degli Stati nazionali e, pertanto, con la funzione escludente della cittadinanza statale,

piano dei rapporti tra Cedu e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come sistema, in *www.giurcost.org.*, 2013.

¹³⁶ Cfr. E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, cit., 218; A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 51 ss.; G. COLETTA, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003, 343 ss.

¹³⁷ Cfr. S. BENHABIB, *Cittadini globali*, cit.

con tutti i rischi, in termini di garanzie per i diritti, che possono scaturire nell'era della globalizzazione (economica)¹³⁸.

È per questa ragione che non convincono in pieno le tesi che giungono a considerare i diritti politici come diritti universali della persona umana in quanto tale, poiché una simile affermazione potrebbe condurre ad ammettere l'esistenza di un diritto di voto persino in favore dello straniero irregolare. A queste conclusioni rischia, ad esempio, di giungere chi dichiara di voler accogliere una interpretazione "evolutiva" e al contempo "originalista"¹³⁹, poiché una simile affermazione pare muovere, non tanto da un "ripensamento della cittadinanza valorizzando la residenza", quanto, piuttosto, da "un abbandono della cittadinanza, che al più può venir considerata quale presunzione di una residenza stabile"¹⁴⁰, benché questa dottrina ritenga, poi, che è (solo) lo straniero stabilmente residente ad essere titolare del diritto di voto¹⁴¹.

¹³⁸ Cfr. A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, cit., 408-409; per ulteriori spunti di riflessione, cfr., inoltre, P. CARETTI, *I diritti e le garanzie*, cit.

¹³⁹ A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli 2006, 167, nota 25.

¹⁴⁰ A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 124-125.

¹⁴¹ Cfr. A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in G. D'IGNAZIO-S. GAMBINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Milano 2010, 427 ss. Nella riflessione dell'Autrice (451), che sostiene la tesi secondo cui lo straniero stabilmente residente è già titolare, per Costituzione, del diritto di voto, "la democrazia gioca un ruolo essenziale", poiché è solo una garanzia piena del suffragio universale che assicura la democraticità di uno Stato. Pertanto, tutti "coloro che sono "governati" devono essere titolari del diritto di voto. L'individuazione dei governati per non cadere in un vuoto formalismo non può ancorarsi a dati sclerotizzati, come quello del possesso del "titolo" di cittadino, ma mirare a garantire una effettiva corrispondenza fra partecipazione alla società (e soggezione al governo) e partecipazione politica

Ciò nondimeno, occorre più che mai ripensare, in senso inclusivo, ai criteri di acquisto della cittadinanza legale, per quanto occorra comunque riflettere su un dato non trascurabile: cioè, un intervento legislativo che abbia ad oggetto *solo* la ridefinizione di questi criteri legali, pur recando con sé l'effetto di un evidente ampliamento della dimensione partecipativa in favore di una parte considerevole della popolazione immigrata, rischierebbe, tuttavia, di digradare ad un livello subcostituzionale una questione che, con tutta evidenza, interroga le ragioni della tutela dei diritti fondamentali. A meno di accedere alle tesi, minoritarie, che accolgono l'idea di un *diritto* all'acquisto della cittadinanza¹⁴², difatti, si corre il rischio che, per una sorta di eterogenesi dei mezzi, un simile intervento, se isolato, possa legare ciclicamente la fundamentalità dei diritti di partecipazione politica e, quindi, dell'essenza dello sviluppo della personalità,

(alla formazione del governo). In questo contesto, la titolarità dei diritti politici dello straniero "deve essere riconosciuta quale (necessaria) implicazione della proclamazione, nell'articolo 1, Costituzione, del principio democratico".

Con riserva di tornare sul punto, come rileva, peraltro, la stessa Autrice, la tesi per cui i diritti politici spettano al non cittadino già al livello costituzionale, con qualche rarissima eccezione (ad esempio A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli «stranieri» nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 998 ss.), non è stata sostenuta da giuristi, ma prevalentemente da filosofi del diritto: cfr. M. LA TORRE, *Diritto e politica. Indagine preliminare allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Ragion pratica*, 18/2002, 273 ss.; M. WALZER, *Sfere di giustizia*, trad. it., Milano 1987, 69 ss; F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Pol. dir.*, 3/1995, 441 ss.

¹⁴² Cfr. P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, cit., 19 ss. Recenti studi hanno, tuttavia, rilevato come nel diritto internazionale si riscontri una tendenza a considerare la cittadinanza alla stregua di un diritto fondamentale dell'individuo: cfr. L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli 2008, 17 ss.

alla contingenza delle decisioni perseguite dalle cicliche maggioranze parlamentari di turno.

Il problema appare, pertanto, ben più complesso. Difatti, la caratteristica delle società multiculturali, piaccia o non piaccia – a chi scrive piace –, presuppone un continuo confronto con il diverso, sicché una riflessione seria sulla individuazione concreta dei criteri di acquisto della cittadinanza più opportuni e sui metodi di una “inclusione sensibile alle differenze”¹⁴³ dischiuderebbe, con ogni probabilità, problemi più congeniali a studi di tipo sociologico o di filosofia politica, piuttosto che giuridici. Ed è per questa ragione, innanzitutto, che si cercherà piuttosto di ragionare qui sull’idea *costituzionale* della partecipazione politica, al fine di dare una risposta al problema degli spazi di partecipazione che la Carta costituzionale riserva in favore di chi non possiede lo *status* di cittadino, muovendo dal presupposto che è a questo livello che occorre ricercare la soluzione più congeniale al tema in esame¹⁴⁴.

¹⁴³ Cfr. J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit., 141 ss.; J. HABERMAS-C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, trad. it., Milano 2008, 63 ss.

¹⁴⁴ Osserva T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007: “il diritto di voto, o meglio la capacità elettorale (...) e la cittadinanza sono due istituti giuridici differenti. Il primo, ovvero il diritto di voto, è quella manifestazione di volontà in virtù della quale un soggetto concorre all’assunzione di una decisione politica: tale, cioè, da produrre effetti sia sull’organizzazione che sui comportamenti della comunità cui il soggetto medesimo appartiene. (...) La seconda, cioè la cittadinanza, è quella condizione giuridica (o *status*) di chi appartiene a un determinato Stato, ed è perciò in esso titolare di un’ampia gamma di diritti e doveri pubblici; la cittadinanza, inoltre, è requisito fondamentale per la definizione del popolo e deriva dal collegamento organico dei singoli al territorio dello Stato. (...) Il legame fra il diritto di voto e la cittadinanza è dato dal fatto che per esercitare l’uno, il diritto di voto, occorre avere l’altro, cioè la cittadinanza”.

3. Diritto all'eguaglianza, Costituzione inclusiva e tecniche di creazione giurisprudenziale dei diritti degli immigrati: alcuni spunti propedeutici per la questione dei diritti politici degli stranieri extracomunitari residenti

Come è stato autorevolmente affermato, tutti i valori e tutti i principi costituzionali sono contenuti e sono riconducibili al binomio inscindibile dell'eguaglianza e della libertà¹⁴⁵, che, lungi dall'essere valori antitetici¹⁴⁶, nella loro coesistenza si riconducono alla dignità umana, vera e propria *grundnorm* dell'ordinamento giuridico, la quale costituisce “la base assiologica unitaria”, che rende plausibile, in termini di tutela giuridica, nella loro reciproca convertibilità, la sovrapposizione dei due principi dell'eguaglianza e della libertà¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi*, cit., 42; *amplius*, 43 ss.

¹⁴⁶ Cfr. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino 1995, 3 ss.; da ultimo V. ANGIOLINI, *Diritti umani. Sette lezioni*, Torino 2013, 25 ss., part. 28-29, il quale ricorda, inoltre, come nel dibattito sull'eguaglianza riecheggiano sempre più spesso condanne come quella di Karl Popper, per cui si dovrebbe riscoprire “che la libertà è più importante dell'uguaglianza, che il tentativo di attuare l'uguaglianza è di pregiudizio alla libertà e che, se va perduta la libertà, tra non liberi, non c'è nemmeno uguaglianza”. Tuttavia, come rileva Angiolini, una simile, pretesa inconciliabilità tra la sfera dell'eguaglianza e della libertà, attribuita al pensiero di Popper, dimentica che il filosofo è un fautore della “società aperta”, in cui a ciascun individuo “sia consegnata la “*responsabilità razionale e personale*” ed il diritto “*a competere*”, come contrapposta ad una società “*organica*”, di cui l'individuo potrebbe essere solo la “*cellula*” con compiti preassegnati.

¹⁴⁷ G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi*, cit., 85.

Se ciò è – come qui si ritiene – vero, la soluzione al problema della dimensione soggettiva della partecipazione politica implica, a sua volta, la ricerca di un giusto punto di equilibrio tra i principi dell’eguaglianza e della libertà¹⁴⁸, poiché qualsiasi trattamento che risulti irragionevolmente discriminatorio con riguardo al godimento dei diritti (a maggior ragione, ma non solo se) fondamentali¹⁴⁹, si traduce nella violazione dell’“assoluto costituzionale”¹⁵⁰ della dignità umana, convertendosi, pertanto, in una odiosa discriminazione¹⁵¹.

L’eguaglianza è, d’altra parte, (non solo un principio, ma anche) un *diritto* umano universale¹⁵², che nutre naturalmente

¹⁴⁸ Sulle implicazioni tra la titolarità del diritto di voto, l’eguaglianza e la libertà, cfr., da ultimo, G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano 2004.

¹⁴⁹ Cfr., da ultimo, V. ANGIOLINI, *Diritti umani*, cit., 25 ss.

¹⁵⁰ Cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi*, cit., 43 ss.

¹⁵¹ Di una dignità “a scomparsa” discorre A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali*, cit., 7 e ID., *Sistema di fonti o sistema di norme? Le altalenanti risposte della giurisprudenza costituzionale*, in www.giurcost.org, 2012, con riguardo alla giurisprudenza costituzionale in tema di diritti sociali degli stranieri. Osserva, difatti, l’Autore: “confesso di trovare alquanto singolare questa concezione di una dignità... *a scomparsa* (...): una dignità, cioè, che ora c’è (e può farsi fino in fondo valere) ed ora è invece obbligata a ripiegare davanti ad una “logica” – come dire? – *aziendalistica*, di mero calcolo economico”.

¹⁵² Cfr., da ultimo, V. ANGIOLINI, *Diritti umani*, cit., 25 ss.; G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una costruzione)*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano 1974, 1089 ss.; G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell’eguaglianza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2008, 549; M. CENTINI, *La tutela contro gli atti di discriminazione: la dignità umana tra il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni soggettive*, in *Giur. cost.*, 3/2007, 2405 ss.; A. D’ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, XVII, Milano 2003, 121 ss.

ambizioni inclusive¹⁵³. E giova, inoltre, ricordare come lo stesso art. 48 Cost. – ossia quella disposizione che, come si dirà, costituisce l'argomento letterale privilegiato in ordine alla esclusione della estensione del voto al non cittadino –, che, secondo quanto appena affermato, costituisce una applicazione del principio d'eguaglianza, rechi a sua volta un'anima inclusiva; anzi, storicamente, è proprio questa disposizione costituzionale ad essersi rivelata un vero e proprio volano di inclusione sociale¹⁵⁴.

Peraltro, e più in generale, tutti i diritti costituzionali presentano una naturale ambizione inclusiva, si rivolgono a tutti e possono essere compressi, secondo la tecnica del bilanciamento ragionevole, soltanto per cedere il passo a principi costituzionali (che in concreto risultino) di eguale o superiore rango¹⁵⁵. I

¹⁵³ Cfr., da ultimo, L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, cit., 571, secondo il quale "l'art. 3 ha il pregio di essere inclusivo, al pari dell'art. 2, perché prende in considerazione la persona e non soltanto il cittadino; e con tale norma non si concilia l'enunciazione del contenuto essenziale (o minimo) dei diritti sociali di prestazione".

¹⁵⁴ Cfr. E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in *www.astrid.it*, 2004, 2, secondo cui l'art. 48 Cost. "può rivelare una dimensione tutt'altro che preclusiva nel momento in cui segna l'approdo al *suffragio universale* con la messa al bando delle *irragionevoli* discriminazioni dei precedenti ordinamenti fascista-totalitario e liberale-incompiuto. Dunque nel precetto costituzionale, pur analizzato isolatamente, si può rinvenire un'*anima inclusiva*. La quale risalta con evidenza ancora maggiore alla luce degli articoli 2 e 11 della Costituzione che, da sempre, costituiscono un prezioso ed inesauribile serbatoio di virtuose risorse interpretative e di sviluppo del nostro ordinamento".

¹⁵⁵ Sul bilanciamento tra principi costituzionali cfr., per tutti, A. MORRONE, *Voce Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali 2007, Milano 2008, 185 ss.; A. VESPAZIANI, *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Padova 2002; C. AMIRANTE, *La Costituzione come "sistema di valori" e la trasformazione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca*, in *Pol. dir.*, 1981, 9 ss.; A. CERVATI, *In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e "bilanciamento" tra valori costituzionali (a proposito di alcune*

bilanciamenti devono, inoltre, com'è noto, essere compiuti in concreto, alla luce del sindacato di ragionevolezza, che a sua volta deve avere ad oggetto le differenze fattuali operate dal legislatore e non, al contrario, muovere dal dato sclerotico delle valutazioni compiute dalla legge stessa¹⁵⁶.

Sennonché, il concetto di cittadinanza legale, nella parte in cui individua nella nazionalità l'unico criterio di determinazione dell'appartenenza alla comunità, potrebbe risultare affetto da un vizio evidente di irragionevolezza, se si muove da un approccio di metodo che guardi alle metamorfosi intercorse nelle società multiculturali. Se, d'altra parte, tutti i diritti costituzionali presentano una naturale ambizione inclusiva, la riserva ai cittadini, costituendone una deroga (legale), dovrebbe come tale essere affetta da una presunzione di incostituzionalità e, pertanto, essere assoggettata ad un controllo di costituzionalità viepiù stringente, come accade normalmente per le leggi di deroga¹⁵⁷.

riflessioni della dottrina austriaca e tedesca), in AA. VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici* (Atti del Seminario di Roma, 13-14 ottobre 1992), Milano 1994, 55 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992; A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in ID. (a cura di), *Una e indivisibile*, Milano 2007, 9 ss.; O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano 2002; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 4/1991, 639 ss.

¹⁵⁶ Cfr. A. PUGIOTTO, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero. Relazione al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lo statuto costituzionale del non cittadino". Cagliari 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid.it*, 1 ss.; M. C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 3/2010, 571 ss.

¹⁵⁷ Su questa giurisprudenza cfr., da ultimo, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti*

La compenetrazione tra il sindacato di ragionevolezza e quello di eguaglianza – divenuta una vera e propria “stella polare”¹⁵⁸ in ordine alla creazione giurisprudenziale dei diritti degli immigrati – ha, del resto, vieppiù consentito alla Corte costituzionale di realizzare una vera e propria creazione giurisprudenziale dei diritti del non cittadino¹⁵⁹, avendo il giudice delle leggi gettato le basi per una simile giurisprudenza sin da quando, nel misurarsi con il problema dell’estensione soggettiva del principio d’eguaglianza, ha interpretato l’art. 3 Cost. sistematicamente con gli artt. 2 e 10, comma 2, Cost.¹⁶⁰. Dalla

in tema di processo costituzionale (2008-2010), Torino 2011, 61 ss.; *amplius* E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2011.

¹⁵⁸ A. PATRONI GRIFFI; *Stranieri non per la Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9; ID., *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999, 327 ss.; sul ruolo della giurisprudenza nella creazione dei diritti degli stranieri, cfr., *amplius*, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale: Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova 2003, 318 ss.

Sull’eguaglianza tra cittadino e straniero, cfr., più in generale, E. CODINI, *Diversi ed eguali. Immigrazione extracomunitaria e principio giuridico di eguaglianza*, Milano 2002; L. PALADIN, voce *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano 1965, 530 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 159 ss.; G. D’ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova 1992, 222 ss.; A. PIZZORUSSO, *Che cos’è l’eguaglianza*, Roma 1983, 69 ss. A. PACE, *Dai diritti fondamentali del cittadino ai diritti dell’uomo*, cit., 12 ss.

¹⁵⁹ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, cit., 33.

¹⁶⁰ Come è stato di recente rilevato da A. PACE, *Dai diritti del cittadino*, cit., 3, uno dei primi commenti in cui si affronta il problema della condizione giuridica dello straniero è il volume collettaneo, opera di tre giovani magistrati, G. BASCHIERI-L. BIANCHI D’ESPINOSA-C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze 1949. In esso, è possibile rinvenire la posizione allora espressa da Luigi Bianchi D’Espinosa, il quale osservava come gli artt. 2 e 3 Cost. delineassero la *sedes materiae* della disciplina del cittadino, viceversa, essendo nell’art. 10, co. 2, Cost. che andrebbe rinvenuta la disciplina dello straniero. Lo stesso Autore rilevava, inoltre, come la violazione delle

sentenza n. 120/1967 in poi è, difatti, ormai divenuta un *topos* l'affermazione per cui “se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali”¹⁶¹. I diritti inviolabili, inoltre, spettano “ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”¹⁶², e la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, giacché il principio costituzionale di eguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, pur nella consapevolezza che il riconoscimento ai non

norme contenute nei Trattati internazionali relativi alla materia in questione, avrebbe naturalmente inficiato la validità della legge ordinaria dello Stato italiano. Questi, tuttavia, valorizzava il contenuto della disposizione di cui al comma 1 dell'art. 10 Cost., osservando che essa implicasse un obbligo per gli Stati di riconoscere agli stranieri la qualità di soggetti di diritto e, quindi, di quel complesso di diritti che fossero una conseguenza immediata della personalità. Da ciò ne sarebbe, ad esempio, conseguito il divieto per lo Stato, salvo una violazione del diritto delle genti, di considerare lo straniero come schiavo oppure di negargli il diritto all'integrità personale, o la libertà di coscienza o di culto. D'Espinosa concludeva, poi, che la spettanza dei soli diritti esplicitamente riconosciuti ai cittadini nella parte prima della Carta costituzionale, dovesse di necessità essere preclusa agli stranieri¹⁶⁰.

Sempre nel richiamato volume collettaneo Gastone Baschieri non negava – malgrado la esplicita intestazione riferita ai cittadini – la possibilità che alcune delle norme contenute nella parte prima della Costituzione potessero essere riconosciute anche agli stranieri, e tuttavia l'Autore rimarcava il rilievo politico e la correttezza giuridica di una simile intitolazione, poiché essa esprimeva l'esistenza di un fondamentale presupposto della Carta, che lo stesso definiva “Patto nazionale” tra i cittadini.

¹⁶¹ Punto 2 del Cons. in dir. Su questa giurisprudenza, da ultimo, cfr. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino 2011, 145 ss.

¹⁶² Cfr. Corte cost. n. 105 del 2001, punto 4 del Cons. in dir.

cittadini di un diritto riconosciuto ai cittadini non comporta una completa parificazione tra le due condizioni¹⁶³.

Tutto ciò conferma la tesi per cui la ragionevolezza costituisce un vero e proprio “principio architettonico dell’ordinamento”¹⁶⁴, e, d’altra parte, per la giurisprudenza costituzionale, le differenti situazioni fattuali possono sì legittimare un diverso trattamento nel godimento dei medesimi diritti tra cittadino e straniero, a patto, però, che queste differenze non siano precostituite per legge, dovendo invece scaturire da una diversità di fatto che non sia, per l’appunto, legislativamente predeterminata¹⁶⁵.

¹⁶³ Cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 62 del 1994.

¹⁶⁴ L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005.

¹⁶⁵ Cfr. Corte cost. n. 104 del 1969. Sul punto, più in generale, cfr., inoltre, A. S. AGRÒ, *Art. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione Principi fondamentali (Art. 1-12)*, Bologna-Roma 1975, 123 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Oltre l’eguaglianza formale*, Padova 1984; E. CHELI, *Eguaglianza, ragionevolezza e bilanciamento negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana*, in AA. VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova 1998, 580 ss.; A. CORASANITI, *La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1/1995, 1 ss.; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 17 ss.; C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in AA. VV., *Studi in memoria di C. Esposito*, III, Padova 1973, 1573 ss.; L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983*, in *Giur. cost.*, 1/1984, 219 ss.; G. U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici* (Atti del XIII Convegno annuale, Trieste, 17-18 dicembre 1998), Padova 1999, 79 ss.; G. VOLPE, *L’ingiustizia delle leggi*, Milano 1977; A. CELOTTO, *Art. 3, comma 1*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino 2005, 65 ss.

L'influenza del diritto antidiscriminatorio di matrice comunitaria¹⁶⁶, nonché il contributo della giurisprudenza Cedu e, nel panorama nazionale, l'introduzione dell'azione contro la discriminazione di cui agli artt. 43 e 44 del T. U. sull'immigrazione hanno, poi, come si è anticipato, contribuito in modo considerevole ad universalizzare una serie di diritti, radicandoli proprio sul principio di eguaglianza/non discriminazione¹⁶⁷. Fra questi, rilevano in modo particolare quelli in ambito sociale, concernenti un campo particolarmente sensibile alle esigenze della stabilità finanziaria degli Stati, come dimostra la circostanza che il riconoscimento della inviolabilità dei diritti sociali e della loro vocazione inclusiva rappresenta una conquista relativamente recente¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Cfr. sul punto, per tutti, M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit.

¹⁶⁷ Sul punto, cfr., da ultimo, F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, cit., 36 ss.

¹⁶⁸ Sul punto cfr. D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003; da ultimo A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in www.gruppodipisa.it, 2012; nonché, se si vuole, A. LOLLO, *Prime osservazioni su eguaglianza e inclusione*, in www.giurcost.org, 2012.

Più in generale, cfr. sul punto N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in ID., *Elementi di politica*, Torino 1998, 198 ss.; V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA. VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza* (Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova, 2 aprile 2001), Padova 2002, 118 ss.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano 2001; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino 2000; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, 1 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, 79 ss; nonché, da ultimo, le relazioni al convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" sul tema: *"I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza"*. Trapani 8-9 giugno 2012, S. SCAGLIARINI, *«L'incessante dinamica della vita moderna»*. *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, 2012; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e*

L'idea di un vero e proprio *diritto* all'eguaglianza, *in nuce* a questi sviluppi legislativi e giurisprudenziali, e la cui lesione legittima ora la proposizione dell'azione risarcitoria, ai sensi degli artt. 43 e 44 del T. U. sull'immigrazione¹⁶⁹ – peraltro, anche per le discriminazioni in ambito *politico* – non può, dunque, lasciare indifferente la questione dell'estensione della partecipazione politica, se è vero che, come pure osservato dal giudice delle leggi, esiste anche un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto, che non ammette differenze di trattamento tra il cittadino e lo straniero *regolarmente soggiornante* nel territorio dello Stato, con riguardo all'accesso ai diritti fondamentali, indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche¹⁷⁰.

La Corte costituzionale ha sovente affermato che il requisito della cittadinanza legale rappresenta un criterio discriminatorio per la selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali¹⁷¹ – e non solo di quelle fondamentali, ma anche di quelle

sostenibilità finanziaria dei diritti sociali, *ivi*; A. ROVAGNATI, *La pretesa a prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, *ivi*; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, *ivi*.

¹⁶⁹ Come è stato rilevato, la peculiarità di questo tipo di azione fa sì che il ricorso non abbia ad oggetto in via diretta lo specifico diritto di volta in volta in questione ma, più in generale, la richiesta di tutela della propria dignità personale, lesa dal provvedimento discriminatorio. L'introduzione di questa azione atipica sembra, quindi, considerare il principio di non discriminazione come l'oggetto di un diritto, alla cui violazione consegue anche la risarcibilità del danno non patrimoniale: F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, *cit.*, 32; A. GENTILI, *Il principio di non discriminazione nei rapporti civili*, in *Riv. crit. dir. priv.* 2/2009, 226.

¹⁷⁰ Cfr. la sent. 306/2008, punto 10 del Cons. in dir.

¹⁷¹ Cfr., ad esempio, Corte cost. n. 40 del 2011, con cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 – che disciplina i requisiti soggettivi

eccedenti l'essenziale, come dimostra la sentenza n. 432 del 2005¹⁷² –. Il che appare tanto pacifico da indurre il legislatore, allorché intenda ridurre il livello delle prestazioni sociali, a fare utilizzo della tecnica, più subdola, della “discriminazione indiretta”, valorizzando, in luogo della cittadinanza, la durata della residenza come criterio di selezione dei beneficiari¹⁷³.

dei destinatari del sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale – così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedeva una esclusione assoluta di intere categorie di persone lesiva del principio di eguaglianza. La norma, difatti, introduceva nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra le condizioni positive di ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti costituenti il presupposto di fruibilità delle previste provvidenze. Sulla pronuncia, cfr. F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2011.

¹⁷² Con questa decisione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione dichiarando assorbiti gli ulteriori vizi censurati, dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, nella parte in cui non includeva gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. Ad avviso della Corte, la circostanza che la Regione abbia introdotto un regime di favore eccedente i limiti dell'“essenziale”, sia sul versante del diritto alla salute, che su quello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non esclude che l'individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debba essere operata, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza, in quanto al legislatore è consentito introdurre regimi differenziati soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale. Sulla pronuncia, cfr. M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; F. GIRELLI, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in *www.associazioneitalianacostituzionalisti.it*, 2005.

¹⁷³ Su questa giurisprudenza, cfr., da ultimo, F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, cit., 23 ss.; più in generale, sui diritti

Prescindendo qui di procedere a ritroso con una ricostruzione dettagliata della giurisprudenza costituzionale, e per restare alle decisioni più recenti, basti pensare alle sentenze nn. 2 e 4 del 2013¹⁷⁴, che, traendo origine da ricorsi proposti in via principale dal Governo, volti, in controtendenza rispetto al solito, ad implementare il livello di tutela delle prestazioni sociali degli immigrati, hanno annullato, accertando proprio una violazione del principio d'eguaglianza, le condizioni di residenza prolungata introdotte dalla legislazione regionale¹⁷⁵. O, ancora, alla

sociali degli stranieri, cfr., da ultimo, L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in ID. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 185 ss.; A. GELMINI, *La tutela della salute dei migranti*, ivi, 195 ss.; C. F. FERRAJOLI, *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, ivi, 211 ss.; G. SAPUTELLI, *Differenziazioni regionali in merito all'accesso dei migranti ai servizi sociali*, ivi, 227 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, ivi, 265 ss.; G. BASCHERINI-A. CERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze 2012, 17 ss.; B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, cit.

¹⁷⁴ Sulla pronuncia cfr. V. PUPO, [Corte cost. n. 2/2013] *profili di illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12/2011 sull'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*; ID., [Corte cost. n. 4/2013] *L'illegittimità del requisito del possesso della "carta di soggiorno" per l'accesso dei cittadini extracomunitari ai benefici del Fondo regionale per la non autosufficienza*, entrambi in www.dirittiregionali.org, 2013; F. GIRELLI, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in www.forumcostituzionale.it, 2013.

¹⁷⁵ Con la sentenza n. 2/2013, la Corte dichiara illegittimo l'art. 10, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 – recante “integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri” – nella parte in cui richiedeva, per l'accesso di cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali aventi natura economica, un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano.

Difatti, ad avviso della Corte, da un canto non si può presumere che lo stato di bisogno degli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma *ivi* stabilmente residenti o dimoranti, possa essere minore rispetto a quello di chi vi risiede da un tempo più lungo, e, d'altro canto, non sussiste alcun ragionevole collegamento tra la durata della residenza e le situazioni di

recentissima sentenza n. 40/2013 della Corte costituzionale, con cui la Consulta ha ritenuto irragionevole un articolo della legge finanziaria del 2001, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità¹⁷⁶.

bisogno o di disagio, relative alla persona in quanto tale e integranti i soli presupposti di fruibilità delle provvidenze in questione.

Il giudice delle leggi fa, inoltre, presente come anche per le prestazioni sociali di natura economica eccedenti l'essenziale l'esigenza di risparmio – legata alla diminuzione delle disponibilità finanziarie imposta dalle misure statali di contenimento della spesa pubblica – “le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza” (Punto 3.2 del Cons. in dir.); conf. Corte cost. 40 del 2011 e 432 del 2005.

Con la sentenza n. 4/2013, poi, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Calabria del 20 dicembre 2011, n. 44 – recante “norme per il sostegno di persone non autosufficienti – Fondo per la non autosufficienza” –, nella parte in cui stabiliva che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, dovessero essere in possesso di regolare carta di soggiorno. Anche qui ad essere violato è il principio d'eguaglianza, con contestuale assorbimento degli altri vizi censurati: per la Corte non v'è “alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale” (Punto 1.1. del Cons. in dir.)

¹⁷⁶ Si legge nella sentenza che “il legislatore della legge finanziaria del 2001, proprio in tema di prestazioni che, in base alla legge, sono configurate come «diritti soggettivi» e proprio nei confronti di soggetti portatori di gravi patologie ed invalidità, e dunque particolarmente bisognevoli di specifiche misure di assistenza, ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, una variegata gamma di presupposti limitativi, contrassegnati dai diversi requisiti cui altra normativa (per di più iscritta in un panorama di adattamento alle previsioni della richiamata direttiva 2003/109/CE, dettate da esigenze del tutto estranee al

Come meglio potrà affermarsi in seguito, dal legame coesistenziale che si instaura tra i diritti sociali e i diritti politici discende una rilettura evolutiva delle norme costituzionali che valorizzi il criterio della residenza in luogo di quello della cittadinanza per quanto concerne la titolarità dell'elettorato¹⁷⁷. Non si nega, ad ogni modo, che la ricerca di una sicura risposta ad un simile problema rischia di scontrarsi con la disorganicità e – sia consentito – oscurità del dato normativo. La laconicità dello stesso testo costituzionale a proposito della condizione giuridica dello straniero¹⁷⁸ – non potendosi ritenere esaustiva quella contenuta nell'art. 10, comma 2, Cost.– risente, a ben vedere, del

tema qui in discorso) ha subordinato il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. Il che ha generato una indubbia disparità di trattamento fra stranieri e cittadini, particolarmente grave non solo per il diretto coinvolgimento di diritti fondamentali della persona, ma anche perché destinata a riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze – non di rado anche minori – si trovano inseriti” (punto 5 del Cons. in dir.).

¹⁷⁷ Del resto, la vocazione inclusiva dei diritti sociali risulta una conquista relativamente recente, come pare emergere, ad esempio, dagli interrogativi di M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista crit. dir. priv.*, 2/1992, 234-235, il quale si chiedeva se fosse possibile affermare che gli stranieri godano di un diritto costituzionale alle cure sanitarie, oppure di un diritto all'abitazione, che, benché dichiarato fondamentale dalla Corte, non è chiaro se spetti ai soli cittadini o anche agli stranieri non comunitari, o, ancora, di un diritto ai trattamenti previdenziali e assistenziali.

¹⁷⁸ Cfr. P. PASSAGLIA-R. ROMBOLI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte costituzionale*, in M. REVENGA SÁNCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna, II Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale*, Milano 2004, 16 ss., i quali evidenziano una certa incoerenza nel dettato costituzionale, dovuta principalmente al fatto che viene adottata la prospettiva dello “straniero come persona”, tacendo della prospettiva che impone di contestualizzare lo straniero come “individuo” all'interno di un fenomeno sociale complesso come quello dell'immigrazione; cfr. anche sul punto C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna 2007, 69 ss.

contesto storico in cui si svolse il dibattito in Assemblea costituente¹⁷⁹, essendo, com'è noto, al tempo l'Italia un paese di emigrazione e non di immigrazione¹⁸⁰. Il problema della partecipazione politica, difatti, si poneva semmai per gli italiani residenti all'estero¹⁸¹, come denota il fatto che il titolo IV, parte I, della Carta, intitolato "rapporti politici", si rivolge formalmente al cittadino, fatta eccezione per l'art. 53 Cost., in tema di dovere di contribuzione.

4. Delimitazione del perimetro normativo: i diritti di partecipazione politica dello straniero tra ordinamento interno e diritto sovranazionale

Quanto sin qui osservato in ordine alle trasformazioni delle comunità politiche, pare trovare una prima (sommaria) conferma nella più recente evoluzione legislativa, se solo si volge lo sguardo: all'art. 2, comma 4, del T. U. sull'immigrazione, il quale prevede che: "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale"; all'art. 9, comma 4, lettera d) del medesimo T. U.,

¹⁷⁹ Sicché era quasi naturale che il dibattito sull'immigrazione si svolgesse in tono minore e, forse, a tratti, anche confuso: cfr. A. CASSESE, *Art. 10*, in, G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 508 ss.

¹⁸⁰ Sottolinea questo dato, da ultimo, V. ONIDA, *Relazione introduttiva al convegno dell'associazione italiana dei costituzionalisti lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 2 ss.

¹⁸¹ Come è stato rilevato, il dibattito in Assemblea costituente restituisce una doppia anima a proposito dei diritti politici: questi, da un lato, vengono concepiti come uno strumento di partecipazione democratica, ma, dall'altro, non è estranea al dibattito medesimo l'idea dei diritti politici come attributi della nazionalità: cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 35 ss.

il quale disponeva, prima della novella del 2007¹⁸², che lo straniero titolare della Carta di soggiorno potesse “partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l’elettorato quando previsto dall’ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992; al novellato art. 9, comma 12, lettera d), che riconosce allo straniero titolare del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo il diritto di “partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa”; ai commi 3 e 5 dell’art. 8 del Tuel, i quali dispongono rispettivamente che: “nello Statuto devono essere previste forme di consultazione della *popolazione*” e che lo Statuto comunale, “ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell’Unione europea e degli stranieri regolarmente residenti”.

Le fonti provenienti dal livello sovranazionale contribuiscono, peraltro, a complicare il sistema normativo: l’art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 afferma che “ogni *individuo* ha diritto di partecipare al Governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti”¹⁸³; il Patto internazionale sui diritti civili e politici – adottato dall’Assemblea Generale il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976 –, che riguarda il diritto di

¹⁸² Cfr. d. lgs. 8 gennaio 2007, n. 3.

¹⁸³ Nonostante il riferimento all’*individuo*, è, però, diffusa al riguardo una interpretazione restrittiva, ritenendosi implicito il riferimento al *cittadino*: cfr. A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci*, cit., 432 ss.

autodeterminazione, prevede all'art. 25 che "ogni *cittadino* ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; nonché di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese"; l'art. 3 del Protocollo addizionale della Cedu prevede che "le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del *popolo* sulla scelta del corpo legislativo"; il capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992 riconosce allo straniero regolarmente residente il voto in ambito locale, sebbene l'Italia abbia opposto il proprio *opting out* proprio nei riguardi di questo capitolo¹⁸⁴; infine, la direttiva 94/80 Ce del Consiglio del 19 dicembre 1994 attribuisce il diritto di voto nelle elezioni comunali ad ogni cittadino dell'Unione, oppure a chi "pur non essendo cittadino possiede, tuttavia, i requisiti di eleggibilità dei propri cittadini", benché il decreto legislativo n. 196/1997 abbia attuato riduttivamente la direttiva, facendo eccezione a quest'ultima parte.

Tuttavia, neppure guardando all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, si ha modo di avere risposte univoche al problema, considerato che nell'unico giudizio in cui la Corte avrebbe avuto la possibilità di pronunciarsi *ex professo*, la

¹⁸⁴ Sul punto cfr., per tutti, G. ZINCONI-S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, cit., 741 ss.

questione è stata dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza¹⁸⁵. Ciò nondimeno, pur in carenza di un'affermazione esplicita, in alcune pronunce sembrerebbe potersi scorgere una conferma della dicotomia diritti inviolabili dell'uomo/diritti inviolabili del cittadino¹⁸⁶, in quanto, in modo – sia consentito – forse un po' apodittico, la Corte pare configurare l'elettorato attivo e passivo alla stregua di un connotato tipico dello *status activae civitatis*.

Nella sentenza n. 120 del 1967 si legge, ad esempio, che “i diritti inviolabili (...) rappresentano un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino”¹⁸⁷; nella sentenza n. 11 del 1968, poi, il giudice delle leggi, nell'individuare il *proprium* dei diritti inviolabili dell'uomo, afferma che essi consistono “in quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*”¹⁸⁸. E, per quanto si tratti di *obiter dicta*, tali snodi giurisprudenziali hanno sovente

¹⁸⁵ Cfr. E. GROSSO, *art. 48*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 967. La Corte costituzionale, chiamata a decidere sulla legittimità della legge n. 18 del 1979, relativa alla elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, sollevata in riferimento all'art. 51 Cost., nella parte in cui sembrava ammettere la candidatura di uno straniero al Parlamento europeo, ha dichiarato la questione inammissibile per difetto di rilevanza, con l'ordinanza n. 316/1989; sulla pronuncia cfr. G. CORDINI, *Questioni in tema di eleggibilità al Parlamento Europeo di candidati privi della cittadinanza italiana*, in *Giur. cost.*, 1/1989, 1425 ss.

¹⁸⁶ Su questa dicotomia cfr., per tutti, A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., 1 ss.; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., 263 ss.; ID. (a cura di), *Diritti fondamentali*, Roma-Bari 2001; R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, trad. it., Bologna 2010; da ultimo, il poderoso volume di R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, trad. it., Bologna 2012.

¹⁸⁷ Punto 2 del Cons. in dir.

¹⁸⁸ Punto 6 del Cons. in dir.

supportato le tesi di chi rileva l'esistenza di limiti costituzionali alla estensione dei destinatari del voto¹⁸⁹.

Occorre, tuttavia, anticipare sin d'ora, rispetto a quanto si affermerà a breve, che queste tesi della dottrina appaiono inconsistenti nella parte in cui – forse sopravvalutando il valore di questi rilievi della Corte, che rimangono, peraltro, pur sempre degli *obiter dicta* – fondano proprio su questa giurisprudenza l'esistenza di limiti costituzionali all'estensione dell'elettorato attivo e passivo agli stranieri regolarmente residenti. Giova, difatti, rilevare come vi siano altre decisioni della Corte in cui può, al contrario, scorgersi il riconoscimento di una certa ambizione universalistica dei diritti politici, come quando, ad esempio, il giudice delle leggi riconduce l'elettorato passivo alla sfera dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost. e, dunque, alla catena del personalismo¹⁹⁰; diritti che possono essere limitati “solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione”¹⁹¹.

5. Ricostruzione del dibattito teorico: la tesi che qualifica i diritti politici come una prerogativa esclusiva del cittadino

¹⁸⁹ Cfr., da ultimo, T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁹⁰ Corte cost. nn. 235 del 1988; 571 del 1989; 141 del 1996;

¹⁹¹ Corte cost. nn. 141 del 1996; 235 del 1988.

Il dibattito teorico sviluppatosi a proposito della titolarità dei diritti politici si snoda attorno a quattro posizioni di fondo¹⁹². Fra queste occorre, innanzitutto, confrontarsi con quella estrema che individua una vera e propria riserva costituzionale per il cittadino e, di converso, una esclusione assoluta dello straniero, insuperabile anche da una legge revisione costituzionale.

Fra i sostenitori di quest'ultima tesi, si ricorda, innanzitutto, la autorevole posizione di chi distingue nettamente i diritti fondamentali dai diritti costituzionali, osservando che solo i primi sono "diritti del singolo uomo libero e precisamente diritti che egli ha di fronte allo Stato"; sono diritti assoluti, pre- e sovrastatali, che prescindono dall'idea della cittadinanza, dovuti al fatto che "l'uomo in forza di un suo diritto «naturale» si contrappone allo Stato e l'idea dei diritti pre- e sovrastatali del singolo non può essere del tutto rimossa"¹⁹³. Essi sono dotati del carattere dell'assolutezza, la cui garanzia prescinde dal contenuto della legge e rispetto ai quali l'intervento legislativo opera in via del tutto eccezionale e in maniera limitata e misurabile¹⁹⁴.

I diritti fondamentali – che si identificano nei diritti di libertà del singolo isolato o in collegamento con altri singoli – si distinguono, poi, oltre che dai diritti del singolo alle prestazioni dello Stato, dai diritti essenzialmente democratici del cittadino, i quali sono anch'essi definibili come diritti fondamentali, ma in un

¹⁹² Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 92 ss., la quale distingue le seguenti posizioni: "la negazione della titolarità dei diritti politici da parte degli stranieri"; "la possibilità di estendere la titolarità dei diritti politici previa adozione di una legge costituzionale"; "la discrezionalità del legislatore nell'attribuzione dei diritti politici"; "i diritti politici come diritti di partecipazione al governo del paese in cui si vive".

¹⁹³ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. it., Milano 1984, 221.

¹⁹⁴ C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., 222.

senso del tutto diverso dai diritti individuali di libertà¹⁹⁵. Fra i diritti democratici del cittadino vanno ricompresi, ad avviso del teorico tedesco, il diritto all'eguaglianza davanti alla legge, il diritto di petizione, il diritto eguale di voto e il diritto di accesso eguale agli uffici pubblici¹⁹⁶. Questi ultimi “non presuppongono il singolo uomo libero nelle condizioni extrastatali della «libertà», ma il cittadino, il *citoyen*, che vive nello Stato. Essi hanno perciò il carattere essenzialmente politico”¹⁹⁷ e, pertanto, “non valgono naturalmente per gli stranieri, poiché altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione fra amico e nemico”¹⁹⁸.

Volgendo lo sguardo al panorama degli interpreti della Costituzione italiana, alle medesime conclusioni giunge chi sostiene l'irrilevanza del dato letterale del testo costituzionale, ritenendo più opportuno “risalire al sistema”¹⁹⁹, al fine di determinare la condizione giuridica dello straniero²⁰⁰, giacché non vi sono elementi sufficienti per far ritenere che l'uso delle espressioni “tutti” o “cittadini” possa risultare dirimente per fare emergere una precisa volontà del Costituente nella

¹⁹⁵ C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., 226.

¹⁹⁶ C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., 228.

¹⁹⁷ C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., 226.

¹⁹⁸ C. SCHMITT, *Dottrina*, cit., 227.

¹⁹⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 1153.

²⁰⁰ L'Autore distingue, inoltre, la condizione dello straniero sfornito di una particolare qualificazione da quella dello straniero richiedente asilo, il cui trattamento deve essere ricompreso nell'art. 10, comma 3, Cost., al quale spetta un vero e proprio diritto all'ingresso e al soggiorno a carattere non provvisorio (1156-1157).

determinazione della cerchia dei soggetti titolari delle singole posizioni giuridiche²⁰¹.

Ciò premesso, sono tre le situazioni riferibili nei confronti dello straniero: a) di assoluta esclusione da tutti quei diritti per loro natura inerenti alla qualità di cittadino ed, in modo tipico, di tutti i diritti politici (*status activae civitatis*); b) di necessario riconoscimento, in condizioni di parità con i cittadini, di tutti gli altri diritti che concernono la tutela delle esigenze essenziali alla condizione umana; c) di discrezionale attribuzione dei residui diritti, avendo riguardo alle limitazioni necessarie a tutela della sicurezza e del buon costume²⁰².

Una tesi analoga è, poi, in larga parte ripresa da parte di chi, occupandosi del tema dei partiti politici e delle loro cariche dirigenti, prende le mosse proprio da quella tripartizione poc'anzi riportata, per concludere che sembra “risultare pienamente accolto nel nostro ordinamento costituzionale (...) il principio che *i diritti politici* sono fruiti unicamente dai cittadini (...) in quanto i diritti stessi tendono a tutelare degli interessi che sono propri, per loro natura, dei soli componenti della collettività statale medesima²⁰³.

Questa dottrina, sulla base di tali osservazioni di partenza, afferma, dunque, che: l'associazione ad un partito, traducendosi, per sé stessa, in esercizio dei diritti politici, è lecita ai soli cittadini; l'assunzione di un ufficio dirigente in seno ad un partito determina l'esercizio di ulteriori rilevanti funzioni pubbliche, che,

²⁰¹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1153.

²⁰² C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1154.

²⁰³ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Diritto e soc.*, 4/1979, 706.

in quanto tali, non possono essere esplicate da parte di uno straniero²⁰⁴.

Alle stesse conclusioni perviene chi considera del tutto escluso il riconoscimento agli stranieri delle libertà politiche, le quali solo impropriamente vengono definite tali, dal momento che si tratta di “veri e propri poteri funzionali ai fini di permettere la partecipazione dei cittadini all’organizzazione dello Stato ed all’esercizio delle sue fondamentali funzioni”²⁰⁵.

La ragione di questa esclusione è determinata dal fatto che solo chi appartiene in maniera “prevalente e costante” alla comunità statale può esercitare i poteri o adempiere i doveri nel comune interesse della nazione²⁰⁶. L’unica eccezione ammissibile, rimessa dalla Costituzione alla discrezionalità legislativa, è quella degli italiani non appartenenti alla Repubblica, per i quali è consentita l’equiparazione con i cittadini italiani; il che rende evidente il rilievo attribuito alla nazionalità dalle disposizioni costituzionali relative ai diritti e doveri politici²⁰⁷.

A simili conclusioni perviene, inoltre, chi rileva che due sono i criteri per individuare quali siano i “diritti dell’uomo” e le “libertà fondamentali” che la Costituzione riconosce anche agli stranieri: il primo è dato dal criterio letterale, secondo cui agli stranieri sarebbero attribuiti tutti i diritti non espressamente riservati ai cittadini. Siffatto criterio appare, però, troppo

²⁰⁴ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana*, cit., 707 ss.

²⁰⁵ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell’ordinamento italiano*, in AA. VV., *Studi in memoria di Gaetano Serino*, Milano 1966, 316.

²⁰⁶ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell’ordinamento italiano*, cit., 316-317.

²⁰⁷ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell’ordinamento italiano*, cit., 317.

limitativo in presenza di un principio interpretativo che ad esso si sovrappone, in forza del quale lo Stato italiano è tenuto a parificare la condizione giuridica dello straniero a quella dei cittadini tutte le volte che ciò non contrasti con i suoi preminenti interessi²⁰⁸.

La combinazione di questi due criteri conduce questa dottrina alla conclusione che “gli stranieri non sono destinatari delle norme che attribuiscono diritti e doveri politici, vale a dire quelle situazioni giuridiche soggettive strettamente inerenti la qualità di cittadini; e, dunque, il diritto di elettorato attivo e passivo, di associarsi in partiti, di rivolgere petizioni alle Camere ed il dovere di fedeltà alla Repubblica”²⁰⁹.

6. (segue) la tesi secondo cui l'estensione dell'elettorato al non cittadino richiede una revisione costituzionale

Una impostazione più moderatamente inclusiva è quella di chi, introducendo argomenti di ordine formale, talvolta frammisti ad altri di ordine sostanziale, considera, *rebus sic stantibus*, preclusa una estensione del voto, potendo solo una legge di revisione costituzionale estenderne la titolarità soggettiva.

Fra questi, v'è chi osserva che le formule contenute nelle disposizioni costituzionali sui diritti politici “non solo attribuiscono positivamente tali diritti ai cittadini, ma anche escludono che le leggi ordinarie possano attribuirle agli

²⁰⁸ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 591.

²⁰⁹ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 591-592.

stranieri”²¹⁰. Difatti, nel titolo IV della Costituzione è disciplinato lo stato di attiva cittadinanza proprio degli appartenenti allo Stato, ed è pertanto esclusa la partecipazione degli stranieri²¹¹.

Sulla stessa linea di pensiero, si è osservato come “modernamente, di regola, soltanto i «cittadini» godono dei cosiddetti diritti *politici*, attraverso i quali possono partecipare attivamente all’esplicazione del potere di governo”²¹².

Altri si sono mostrati, poi, sensibili alla necessità di contemperare due opposte esigenze che vengono in rilievo con riguardo al problema dei diritti politici del non cittadino: da un lato, l’espansione della sfera dei diritti dello straniero, dall’altro, il rispetto di quel principio istituzionale secondo cui l’esercizio dei poteri sovrani spetta solo, direttamente o indirettamente, ai componenti la comunità politica²¹³. Questa dottrina è, peraltro, incerta se “l’attività politica debba ritenersi attratta prevalentemente nella sfera dei *limiti* propri della condizione di straniero, con conseguente divieto, o se alcune componenti, almeno, di essa (in particolare le manifestazioni di pensiero o di critica) possano o debbano essere ricomprese, all’opposto, nel novero delle *libertà* riconosciute anche al non cittadino”²¹⁴. Per risolvere un simile bilanciamento, si propone di indagare, caso per caso, se “prevalga l’*azione* sul pensiero cioè l’organizzazione di mezzi e di persone per il perseguimento di un fine concreto (anche

²¹⁰ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, 140.

²¹¹ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 139.

²¹² V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Padova 1970, I, 61.

²¹³ G. D’ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 299.

²¹⁴ G. D’ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 301 (corsivo originale).

se limitato e circoscritto) o la dichiarazione di giudizio e, tutt'al più, di desiderio da parte, ad esempio, di stranieri in asilo e rifugiati"²¹⁵.

Tali conclusioni sono, pertanto, modulate a seconda del tipo di attività politica in discorso: per quanto concerne il diritto di petizione, è preferibile l'interpretazione volta ad estendere il diritto al non cittadino, malgrado l'espresso riferimento letterale di cui all'art. 50 Cost. ai soli cittadini, stante la "natura del tutto strumentale di tale attività e non di diretto esercizio delle funzioni sovrane"²¹⁶. Parimenti, "l'iscrizione ad un partito politico non è, *di per sé*, lesiva o contrastante con interessi pubblici, ma può divenirlo solo se ed in quanto possa condurre (...) alla assunzione e svolgimento di attività o funzioni di rilievo politico-istituzionale esterno, o siano, comunque, suscettibili di influire in modo più diretto sulla formazione della volontà politica dello Stato"²¹⁷.

Con riguardo più da vicino al diritto di voto, questa dottrina fonda, invece, il proprio ragionamento essenzialmente sugli artt. 10, comma 1, e 51, co. 2, Cost. A suo avviso, esiste una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta che esclude, a garanzia della sovranità degli Stati, lo straniero dall'esercizio dei diritti più strettamente politici e, tra questi, in particolare, dell'elettorato attivo e passivo. Il che renderebbe incostituzionale,

²¹⁵ G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 301, (corsivo originale).

²¹⁶ G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 298.

²¹⁷ G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 296 (corsivo originale). A tal proposito viene in rilievo la vicenda Fabre, segretario politico del partito Radicale, escluso dalle consultazioni del Presidente della Repubblica perché privo della cittadinanza italiana e, quindi, ritenuto non legittimato a partecipare ad una attività necessaria per l'esercizio di una funzione costituzionale del Capo dello Stato nella formazione del Governo.

per violazione di una norma interposta, una eventuale disposizione di rango ordinario che in tesi estendesse allo straniero il diritto in questione²¹⁸. Una simile estensione con legge ordinaria sarebbe, del resto, preclusa dall'art. 51, comma 2, Cost., poiché, dal fatto che solo a favore degli italiani non appartenenti alla Repubblica è consentita una parificazione con il cittadino per l'ammissione alle cariche elettive, si deduce, ragionando *e contrario*, che “se una deroga alla regola generale dell'esclusione è espressamente consentita dalla Costituzione alla legge ordinaria, essa è giustificata, in mancanza di un rapporto di appartenenza giuridica o cittadinanza (che in tal caso, per definizione, non sussiste), dalla appartenenza alla nazionalità italiana, presumendo una comunità di interessi “nazionali” che costituisce un valore costituzionalmente rilevante e preminente”²¹⁹.

Più di recente, considerato l'art. 48 Cost. “come matrice unitaria della normativa in materia di diritto di voto”²²⁰, si è ritenuto necessaria la revisione costituzionale per l'estensione di tale diritto ai non cittadini, tanto per il livello amministrativo, quanto per quello europeo²²¹.

²¹⁸ G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 311.

²¹⁹ G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 311. L'autore, inoltre, (nota 67) rileva come anche la stessa Carta costituzionale contenga molteplici riferimenti al concetto di “nazione”: quello che definisce il Capo dello Stato “rappresentante dell'unità nazionale (art. 87, comma 1, Cost.); quello secondo cui “ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione (art. 67 Cost.); quello secondo cui “i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione” (art. 98, comma 1, Cost.).

²²⁰ F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1124.

²²¹ F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1124. L'Autore inoltre, per quanto riguarda il voto in ambito europeo, afferma che il ricorso all'art. 11 Cost. introduca il rischio di una violazione della rigidità della Carta costituzionale, inserendola nel novero di quelle elastiche (nota 77).

Ad avviso di questa dottrina, per la normativa vigente il diritto di voto è, difatti, attribuito solo ai cittadini e non ad altri²²². Il presupposto di una simile conclusione è l'analisi testuale della Carta, che risulta "molto chiara se si raccorda con i risultati di teoria generale e con l'indagine comparatistica"²²³. Il titolo IV della Costituzione, fatta eccezione per l'art. 53 Cost. relativo al dovere di contribuzione, "non include un esplicito riferimento ai cittadini", sicché "è razionale che (...) diritti e doveri di appartenenza alla comunità politica vengono attribuiti solo a coloro che posseggano la cittadinanza"²²⁴. D'altro canto, l'eventuale riconoscimento agli stranieri del diritto di voto, modulato sulla base dei requisiti di residenza, si scontrerebbe con una tradizione teorica difficile da superare, sicché l'eventuale riconoscimento agli stranieri di tale diritto potrebbe determinare una flessibilizzazione dello stesso concetto di cittadinanza²²⁵.

Solo in parte differente, presentando alcuni interessanti profili di novità, è la posizione di chi, riprendendo la tesi sulla fattispecie aperta dell'art. 2 Cost.²²⁶, individua negli artt. 2, 10, co. 2, 48 e 51 Cost. il contesto di riferimento del problema, e, muovendo dalla tradizionale giurisprudenza costituzionale sui

²²² F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1123.

²²³ F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1123.

²²⁴ F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1123-1124.

²²⁵ F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1123, nota 75; più di recente A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 68 ss.

²²⁶ Cfr. A. BARBERA, *Principi fondamentali. Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 116-117, che distingue tra diritti riservati ai cittadini e diritti riservati agli stranieri: i primi, tra i quali pare debbano ricomprendersi anche i diritti politici, sono diritti riservati ai cittadini e richiedono, per una eventuale estensione, la revisione costituzionale.

destinatari del principio d'eguaglianza²²⁷, distingue la titolarità dei diritti inviolabili dell'uomo da quella dei diritti politici: i primi spettano ad ogni individuo a prescindere dalla nazionalità, i secondi, invece, attengono intimamente allo *status civitatis* e, pertanto, riguardano esclusivamente il cittadino, a meno di una revisione della Carta costituzionale²²⁸.

Volendo anche prescindere dal dato letterale degli artt. 48 e 51 Cost., difatti, “è lo stesso concetto di diritto politico a rappresentare un ostacolo ad una estensione legislativa del diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Il vincolo di partecipazione ad una determinata comunità politica, infatti, vive non solo di diritti, ma anche di specifici doveri che attengono tradizionalmente al concetto di cittadinanza, fondamento dell'esercizio della *sovranità popolare*. In una parola, è lo stesso principio democratico ad esigere che la legittimazione dei pubblici poteri all'interno di una determinata comunità politica sia attuata tramite libere scelte di chi vi appartiene”²²⁹.

Questa dottrina, inoltre, con tutta evidenza per confutare le posizioni di una parte della dottrina che considera ammissibile l'estensione del voto agli stranieri extracomunitari mediante una semplice legge ordinaria, argomenta la completa estraneità dell'art. 10, comma 2, Cost. rispetto al problema dei diritti politici. Tale norma deve riferirsi al diverso problema del trattamento giuridico dello straniero e al connesso problema dell'ambito di applicazione della clausola di reciprocità di cui all'art. 16 disp.

²²⁷ Il riferimento è, in particolare, a Corte cost. nn. 120 del 1967 e 11 del 1968.

²²⁸ T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit.

²²⁹ T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit.

prel. al codice civile, mentre per quanto concerne i diritti politici sussiste una vera e propria “riserva costituzionale”²³⁰.

Anche a voler valorizzare l’ambito applicativo dell’art. 10, comma 2, Cost., e per il suo tramite il diritto internazionale, non si rinvergono in tale prospettiva norme o trattati tali da vincolare l’Italia ad una simile estensione del voto, non essendo stato ratificato il capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale.

Sennonché, a conclusioni in parte diverse questa dottrina giunge con riguardo al problema del voto in ambito locale alle elezioni circoscrizionali, ritenendo legittima l’estensione con lo strumento dello Statuto comunale²³¹. A suo avviso, le circoscrizioni non sono, difatti, organi elettivi, non sono espressione di un indirizzo politico-amministrativo autonomo, ma sono, per lo più, organismi di decentramento e partecipazione consultiva con riguardo alle politiche consiliari e del Sindaco, e peraltro sono eventuali, essendo previste obbligatoriamente solo nell’ambito dei comuni con una popolazione superiore ai 100.000 abitanti²³². Considerata la natura delle circoscrizioni, lo straniero non potrebbe, dunque, incidere, né in via mediata, attraverso il voto, né direttamente, ove eletto, sull’esercizio di funzioni amministrative comunali²³³. Per quanto riguarda gli organi di governo, è al contrario necessario modificare la Costituzione;

²³⁰ T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit.

²³¹ T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit.

²³² T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit.

²³³ T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit.

l'alternativa, se si vuole procedere con legge ordinaria, è quella di valorizzare i percorsi di acquisto della cittadinanza²³⁴.

Più di recente, sulla stessa linea di pensiero si colloca chi osserva che un eventuale intervento con legge ordinaria vorrebbe dire produrre “un pericoloso strappo alla Costituzione”²³⁵, giacché il diritto di voto è “un diritto politico fondamentale nelle democrazie liberali” e come tale deve essere disciplinato in Costituzione²³⁶. Tuttavia, nell'eventualità di una revisione costituzionale, il diritto di voto potrebbe essere “*riconosciuto*”²³⁷ soltanto per le elezioni amministrative degli enti locali, con esclusione per le elezioni regionali e soprattutto per quelle politiche e per i *referendum* di cui agli articoli 75 e 138 Cost., in

²³⁴ T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici*, cit.

²³⁵ T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, cit.

²³⁶ Proprio per questo, osserva l'Autore, anche la soluzione prescelta di estendere il diritto di voto per i cittadini appartenenti all'Unione Europea per l'elezione degli enti locali e per il Parlamento, mediante una fonte subcostituzionale, presenta “ragionevoli dubbi di costituzionalità; anche se va ricordato che quanto stabilito nei Trattati comunitari subisce una sorta di processo di costituzionalizzazione attraverso l'art.11 della Costituzione, che funge da *european clause* in grado cioè di accogliere le istanze provenienti dall'Unione europea”.

²³⁷ T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, cit. (corsivo aggiunto).

Sia, peraltro, consentito rilevare, d'inciso, come l'utilizzo del termine riconoscere, se preso nel significato che può desumersi dal testo costituzionale, possa denotare una certa contraddizione nel pensiero dell'Autore, circa la riserva costituzionale del voto ai cittadini. Com'è noto, difatti, nella più tradizionale riflessione costituzionalistica, il termine riconoscere viene utilizzato come sinonimo della natura prestatuale dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.; sicché, volendo prendere sul serio l'espressione utilizzata da T. E. Frosini, sembrerebbe quasi che l'estensione della titolarità del voto in ambito locale possa essere inferita in via ermeneutica dallo stesso testo costituzionale, senza bisogno di alcuna legge di revisione. Più in generale sull'importanza dei significati delle parole, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Sulla lingua del tempo presente*, Torino 2010.

quanto “le elezioni politiche sono espressione della sovranità di cui all’art.1 della Costituzione, il cui esercizio spetta al popolo, ovvero ad una figura soggettiva composta dai cittadini italiani *stricto sensu*, sicché solo i cittadini italiani sono compartecipi della sovranità e possono essere titolari dei connessi diritti. Il diritto di voto in favore degli stranieri può, pertanto, andare ad incidere semmai sulla rappresentanza di organi che non sono titolari della potestà legislativa: province (non autonome), comuni, circoscrizioni e città metropolitane; e concorre, altresì, alla scelta degli esecutivi degli enti locali, come nel caso dei Sindaci e dei presidenti di Provincia, che vengono eletti direttamente dagli elettori”²³⁸.

Infine, anche ad avviso di altri si ritiene necessaria una legge di revisione costituzionale dell’art. 48 Cost., disposizione che attribuisce al cittadino, non una specifica situazione giuridica soggettiva, ma una “speciale capacità di diritto pubblico”²³⁹, ossia la capacità elettorale, che costituisce il presupposto per l’attribuzione di altre situazioni giuridiche soggettive, quali l’iniziativa legislativa, il referendum abrogativo e

²³⁸ T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, cit.; più di recente la tesi di T. E. Frosini è stata ripresa anche da G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, cit., 131, secondo il quale, peraltro, la strada della riforma costituzionale deve ritenersi ormai matura, tenuto conto dell’importante approccio dei non cittadini alla vita economica e sociale del paese e delle rivendicazioni provenienti dal diritto internazionale pattizio; da ultimo, cfr. anche M. MEZZANOTTE, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una expansive citizenship* in *www.forumcostituzionale.it.*, 2012.

²³⁹ P. FALZEA, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, Torino 2004, 77.

costituzionale²⁴⁰. Le attuali previsioni costituzionali non consentirebbero, pertanto, di estendere con legge ordinaria i diritti politici al di là della cittadinanza; d'altra parte, l'Italia, proprio in ragione di un ostacolo posto al livello costituzionale, avrebbe fatto valere il suo diritto a non dare applicazione al capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 5 febbraio 1992, che impegna le parti aderenti a non concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali²⁴¹. Il limite della revisione costituzionale varrebbe, inoltre, sia per il voto al livello nazionale e regionale che a quello locale, non essendo rinvenibile in Costituzione una simile dicotomia²⁴².

È, tuttavia, preferibile non incidere sull'attribuzione della capacità elettorale ai soli cittadini, evitando uno svuotamento del concetto di cittadinanza; in particolare, l'estensione del voto in funzione della sola residenza, in luogo della cittadinanza, avrebbe l'effetto di ancorare il godimento dei diritti politici ad un fattore del tutto contingente, mentre "la scelta della Costituzione è di tutt'altro segno nel momento in cui ancora tale capacità alla cittadinanza, cioè all'appartenenza – senza limiti di tempo precostituiti – al popolo italiano"²⁴³. Da un punto di vista della tecnica normativa, l'Autore ritiene, ad ogni modo, opportuna una soluzione limitata ad un intervento di principio, almeno per una

²⁴⁰ P. FALZEA, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, cit., 77.

²⁴¹ P. FALZEA, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, cit., 80-81.

²⁴² P. FALZEA, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, cit., 81.

²⁴³ P. FALZEA, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, cit., 82.

questione di coerenza sistematica con la tecnica legislativa utilizzata nella Costituzione, rinviando ad una legge attuativa il compito di stabilire le condizioni di godimento effettivo del diritto²⁴⁴.

7. Un tentativo di reinterpretazione evolutiva della Carta costituzionale: i diritti politici quali diritti di residenza

Analizzando la riflessione teorica, si avverte la sensazione che la maggior parte delle tesi sostenute sia inficiata da una certa autoreferenzialità, in quanto, sostenere che la capacità elettorale attiva e passiva non possa essere estesa agli stranieri, poiché la sfera dei diritti politici caratterizza lo *status activae civitatis*, equivale ad obliterare il problema, con il rischio di incorrere in una “petizione di principio”²⁴⁵, essendo proprio questa presunta peculiarità a costituire il “*quod demonstrandum est*”²⁴⁶, e non il contrario.

Non si rinviene, difatti, al livello costituzionale una riserva di diritti politici in favore del cittadino: i riferimenti alla Nazione, pur presenti nella Carta – e comprensibili in una dimensione originalista, come si è detto –, convivono con disposizioni dal chiaro tenore inclusivo. La Carta, se la si interpreta

²⁴⁴ P. FALZEA, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, cit., 83-84.

²⁴⁵ C. SALAZAR, *Brevi note intorno all'«aspra contesa» tra governo ed autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, cit., 154.

²⁴⁶ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 154.; conf. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 381 ss.

sistematicamente, presenta all'evidenza un'anima dichiaratamente inclusiva²⁴⁷, sicché si può escludere che questa contenga autorotture rispetto all'eguaglianza nella dimensione dei diritti di partecipazione politica.

Troppo gracile appare, innanzitutto, l'argomento costituito dal dato letterale del testo, considerato che sovente la Corte lo ha superato ricorrendo ad operazioni interpretative di tipo estensivo²⁴⁸. Il che si è verificato, com'è noto, oltre che per il principio d'eguaglianza in generale, con riguardo ad altri diritti di libertà *politica*, come quelli di associazione e di riunione; anche a voler tacere, poi, che l'art. 53 Cost. – dovere di solidarietà *politica* – presenta a sua volta una evidente aspirazione universalistica.

Una reinterpretazione degli artt. 48 e 51 Cost., alla luce del “diritto vivente costituzionale”²⁴⁹, può, pertanto, supportare una interpretazione estensiva della lettera del testo, nella parte in cui si riferisce al cittadino. Sul punto si tornerà, e, tuttavia, giova anticipare che una simile lettura ha ricevuto l'avallo, oltre che di

²⁴⁷ Cfr. al riguardo A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit., 16.

²⁴⁸ Insiste sull'esigenza di superare al riguardo il dato letterale del testo, fra gli altri, R. ROMBOLI, *Sulla legittimità costituzionale dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza e di assistenza*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Torino 2001, 5 ss.; R. ROMBOLI-A. RUGGERI, *Garanzie costituzionali e espulsione dello straniero*, in *Legisl. pen.*, 4/2002, 1012 ss.; tuttavia, ad avviso di A. PACE, *Dai diritti fondamentali del cittadino ai diritti dell'uomo*, cit., 2, poiché la Costituzione italiana possiede un significato più vincolante di quello, meramente di principio, contenuto in altre costituzioni, l'interprete non può “eludere il fatto che (...) la Parte prima della Costituzione recita «Diritti e doveri dei cittadini»”; ID., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino 2007, 83 ss.

²⁴⁹ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 150 ss.

una autorevole dottrina²⁵⁰, anche del Consiglio di Stato, che, in sede consultiva – con i pareri resi sugli Statuti comunali di Genova e Forlì –, ha chiarito proprio che gli artt. 48 e 51 Cost. contengono un ambito di garanzia minimo per il cittadino, che non esclude affatto eventuali operazioni estensive.

Parimenti debole risulta il tentativo di ricercare nel diritto internazionale una riserva per il cittadino. Pur volendo tacere che l'indagine comparatistica e l'analisi di alcuni Trattati internazionali fanno emergere, a parere di chi scrive, l'esatto contrario²⁵¹, la ricostruzione del sistema delle fonti restituita dalla Corte dopo le arcinote sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 esclude, ad ogni modo, la prevalenza del diritto internazionale pattizio su tutte le fonti di rango costituzionale; il che vale tanto più allorché risulti implicato un principio supremo come l'eguaglianza²⁵². Piuttosto, nel diritto eurounitario si riscontra

²⁵⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., 225 ss.; E. GROSSO, *Straniero*, cit., 175 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., 14; C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 161 ss.

²⁵¹ Cfr. E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza*, cit., 505 ss.

²⁵² È stato di recente rilevato da P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili. Relazione al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lo statuto costituzionale del non cittadino". Cagliari 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid.it*, 7-8, che "l'art. 117, co. 1, Cost. "forza" (senza, ovviamente, scardinarlo) quel presupposto normativo che in Costituzione s'incentra sulla dicotomia "tutti"/"cittadino" (o, altrimenti detto, "uomo"/"cittadino"), nel senso che rappresenta una valida base formale al fine di consentire e legittimare una lettura che ben si potrebbe definire (...) di tipo ampliativo, la quale non sarebbe stato possibile esperire (...) anteriormente alla apparizione della disposizione (cioè in vigore del solo art. 10, co. 2), (...) sicché si potrebbe affermare che la norma in parola può indurre una attenuazione significativa del conflitto tra l'assetto (...) cittadinocentrico della Costituzione e quello tendenzialmente universalista del diritto internazionale convenzionale.

una tendenza alla denazionalizzazione degli strumenti di partecipazione politica, dopo che le fonti derivate hanno esteso il diritto di voto in ambito locale e al Parlamento europeo ai cittadini comunitari nello Stato di residenza²⁵³. La qual cosa, se si guarda al piano della teoria delle fonti, produce una serie di conseguenze assai importanti, dal momento che il diritto eurounitario è notoriamente destinato a produrre, a differenza delle norme di matrice internazionalista, una particolare efficacia conformativa delle norme costituzionali, stante la copertura dell'art. 11 Cost. E si tratta di un'efficacia che – come si avrà modo di chiarire nella seconda parte di questa ricerca – pare destinata ad incrementare la portata inclusiva delle norme costituzionali – anche nei confronti dei cittadini di paesi terzi –, soprattutto dopo Lisbona, stante la vocazione universalistica della Carta dei diritti dell'Unione europea, ora elevata al livello giuridico dei Trattati²⁵⁴.

Con particolare riguardo alla sfera di diritti politici, poi, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, le norme dei Trattati e il diritto derivato recidono formalmente il legame tra il diritto di voto e la cittadinanza nazionale, almeno con riguardo al livello locale; sicché, il criterio della residenza, come titolo fattuale,

²⁵³ Cfr. G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., 15.

²⁵⁴ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon Story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente? Relazione al Convegno su "I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema"*, in *www.gruppodipisa.it*, 2011, 19, la quale rileva come tutto ciò potrebbe determinare, oltre che un accesso alle prestazioni di *welfare* a chi possiede la cittadinanza (europea) anche a prescindere dalla funzione economica assolta, che la Corte di giustizia possa "scollegare il riconoscimento dei diritti inviolabili dalla titolarità dello *status* di cittadino europeo".

diverso e quasi autonomo dalla cittadinanza, si sovrappone alla cittadinanza legale nel campo della partecipazione politica²⁵⁵. La cittadinanza europea non è, difatti, com'è noto, una cittadinanza nazionale, avendo essa carattere transnazionale e ruotando attorno all'elemento fattuale della residenza.

La Carta costituzionale, d'altra parte, sin dalle sue primissime disposizioni, presenta ambizioni inclusive proprio in tema di diritti di partecipazione politica. Come è stato autorevolmente osservato, il fondamento sul lavoro della democrazia, sancito dall'art. 1, comma 1, Cost. non vuole essere una espressione solamente riassuntiva e giustificatrice delle singole disposizioni contenute nella Carta sul lavoro, ma diviene un "criterio generale di interpretazione della Costituzione"²⁵⁶;

²⁵⁵ Cfr. G. BERTI, *Cittadinanza*, cit., 15, secondo il quale, tuttavia, al contrario, l'idea tradizionale della cittadinanza riacquista un importante rilievo allorché si tratti della tutela del cittadino comunitario verso Paesi terzi, nei quali non sia rappresentato per via diplomatica lo Stato nel quale la persona ha la cittadinanza primaria; cfr., inoltre, E. GROSSO, *Straniero*, cit., 175, il quale discorre al riguardo di un "contratto di residenza". Come è stato rilevato, gli artt. 41 ss. della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, difatti, legano al presupposto della residenza tutti i diritti partecipazione politica: cfr. C. SALAZAR, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: "un viaggio al termine della notte"?*, in G. F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano 2001, 239 ss.; tuttavia, come rilevato da G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli 2007, 159-160, ad una frammentazione del contenuto della cittadinanza si contrappone una "riconferma del problematico legame tra nazionalità e partecipazione: mentre infatti per i cittadini europei la cittadinanza "politica" si sgancia dalla nazionalità, per i cittadini dei paesi terzi tende invece a rafforzarsi in chiave escludente il vincolo tra appartenenza nazionale e partecipazione politica".

²⁵⁶ Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, cit., 13; ID., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, 1/153 ss.; da ultimo, più in generale, cfr. anche M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 11 ss.

sicché, è alla luce di questa “super norma”²⁵⁷ che devono essere interpretate tutte le altre disposizioni costituzionali, *ivi* comprese quelle sulla titolarità dell’elettorato. Vi è, in altri termini, un legame consustanziale fra il fondamento lavorista della democrazia e il principio d’eguaglianza, che si declina, quest’ultimo, nel *concorso*²⁵⁸ al progresso materiale e spirituale della società²⁵⁹; tanto che lo stesso principio personalista, che informa tutto l’ordinamento costituzionale, si completa proprio attraverso il riferimento al lavoro²⁶⁰.

Già nell’intento dei Costituenti, dunque, il lavoro caratterizza la democrazia e lo stesso concetto di cittadinanza: l’idea partorita dalla Costituzione è quella di una società dinamica, fatta di persone che concorrono al suo sviluppo, sicché, il cittadino italiano non è “solo un soggetto che *iure sanguinis* si vede attribuita tale qualità”, ma è innanzitutto una persona che partecipa alla vita pubblica, consapevole dei propri diritti e doveri politici²⁶¹.

Il fine ultimo dell’eguaglianza sostanziale è, del resto, proprio quello di promuovere l’effettiva partecipazione di tutti i

²⁵⁷ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 2.

²⁵⁸ Cfr., da ultimo, C. PINELLI, “Lavoro” e “progresso” nella Costituzione, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 3/2009, 417 ss.

²⁵⁹ Cfr. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, cit., 22, secondo il quale, peraltro, non è necessario lo svolgimento di un lavoro fisico, essendo sufficiente anche quello di solidarietà.

²⁶⁰ Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 9.

²⁶¹ Cfr. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, cit. 25, il quale richiama, inoltre, un passaggio interessante della sent. 262 del 2009, “in cui lo svolgimento di un’attività o funzione volta a concorrere al progresso della società viene posta sullo stesso piano delle funzioni pubbliche di cui all’art. 54, anche di livello elevato come quella delle “alte cariche dello Stato”, considerate dalla legge Alfano le sole meritevoli di sospensione dei processi penali per assicurarne la serenità di svolgimento (22, nota 11).

“lavoratori” all’organizzazione *politica*, economica e sociale del Paese; il lavoro è, pertanto, uno strumento di partecipazione politica, risolvendosi, non solo in un diritto sociale, ma anche in un mezzo di esercizio della sovranità e della partecipazione democratica²⁶², caratterizzante la forma di Stato e la cittadinanza, tanto che l’espressione lavoratore copre la medesima “escursione semantica”²⁶³ della parola “cittadino”²⁶⁴. Chi concorre al progresso *materiale* e *spirituale* della società non può, in altri termini, essere emarginato dalle decisioni politiche, poiché ogni affermazione contraria implicherebbe la negazione dell’essenza democratica della forma di Stato. Si noti, peraltro, d’inciso, come la stipula di un regolare contratto di lavoro costituisca, allo stato attuale della legislazione sull’immigrazione, la condizione principale per il rilascio del permesso di soggiorno; il che rende il lavoro, per lo straniero, un onere – più che un diritto – per acquisire la condizione di regolarità.

Il binomio popolo-sovranià, che emerge dal secondo comma dell’art. 1 Cost., ha, come si è potuto notare, per lungo tempo rappresentato uno degli argomenti più convincenti per escludere lo straniero dalla partecipazione politica²⁶⁵. La raffigurazione del popolo quale insieme di cittadini uniti dall’*idem sentire de*

²⁶² Cfr. L. VENTURA, *Introduzione. Valori costituzionali ed unità nazionale*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità*, cit., 7; ID., *L’irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, cit., 570-571.

²⁶³ C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 20.

²⁶⁴ Cfr. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, cit., 26 secondo il quale “l’espressione *lavoratori* diviene fungibile con quella di *cittadini*”; l’Autore, tuttavia, malgrado questa premessa, conclude di seguito nel senso che allo straniero sia precluso il diritto di voto (27-28).

²⁶⁵ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 199-200.

*repubblica*²⁶⁶ si è sovente tradotta, in modo pressoché automatico, nell'affermazione secondo cui la sovranità spetta solo ai cittadini, che la esercitano mediante il voto. Sennonché, già la constatazione di una crisi nell'unità dei valori costituzionali che le moderne democrazie stanno vivendo²⁶⁷, basterebbe a dimostrare l'esigenza di un ripensamento della categoria teorica del popolo – che oggi somiglia sempre più ad una “scatola vuota”²⁶⁸ –, che sia proiettata verso il dato delle trasformazioni sociali. I concetti di popolo e di sovranità sono, in effetti, come si è già osservato, oggi categorie dogmatiche in crisi e, in ogni caso, affette ad una ambiguità palpabile²⁶⁹.

²⁶⁶ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 142.

²⁶⁷ Cfr., per tutti, L. VENTURA, *Introduzione. Valori costituzionali ed unità nazionale*, cit., 4 ss.

²⁶⁸ R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1984, 166 ss.

²⁶⁹ Come è stato da ultimo rilevato da A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 173 ss., possono individuarsi al riguardo differenti posizioni fondamentali. Alcune definizioni si fondano su un'assunzione “di principio” (173), e postulano o un legame con la cittadinanza (cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 140; C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino 1971, 130; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1972, 11; U. VILLANI, *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in *Studi senesi*, 1/1987, 116; R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, cit., 163) o, adottando un criterio più inclusivo, individuano nella nozione di popolo “l'insieme degli individui che nel territorio dello Stato vivono stabilmente”. Altri, invece, muovono da un concetto di popolo “a posteriori”, come coloro i quali ritengono appartenere a questa categoria i titolari di diritti politici (H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it., in *La democrazia*, Bologna 1981, 55), o come coloro che ritengono l'espressione popolo una formula aperta, che può essere soggetta ad una interpretazione evolutiva (G. ROLLA, *Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*, in *Quad. cost.*, 3/1997, 458. Altri Autori, ancora, definiscono il popolo in relazione al concetto di sovranità, identificandolo con quell'entità che esercita la sovranità (C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 56 ss.; D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1985, 387.

Una interpretazione *magis ut valeant* delle disposizioni costituzionali sulla partecipazione politica può, peraltro, essere argomentata muovendo dalle tesi che definiscono la categoria del popolo in relazione all'esercizio della sovranità²⁷⁰. Come ha, difatti, per primo magistralmente chiarito Vezio Crisafulli nella sua distinzione tra Stato-società e Stato-governo, la sovranità non è limitata alla sola funzione elettorale, essendo un concetto diffuso che si esplica nell'esercizio delle libertà politiche, quali l'associazione partitica, la riunione, la libera manifestazione del pensiero²⁷¹. Se così è, la sovranità si frammenta in una pluralità di canali di esercizio, "per riemergere concretamente nel momento dell'esercizio delle singole libertà costituzionali"²⁷². Il corpo elettorale si dissocia dal popolo, quale entità sovrana, e diviene una "proiezione soggettiva" della sovranità, assumendo i tratti di una figura "dai connotati fluidi", mutevoli in relazione al mutare della nozione di sovranità²⁷³. La conseguenza di una simile impostazione appare autoevidente: la dimostrazione che anche una sola delle libertà che costituiscono esercizio della sovranità popolare spetta allo straniero, equivale a superare l'assunto che vuole il cittadino il solo detentore della stessa²⁷⁴. E, se si considera che gli stranieri sono ormai pacificamente implicati nell'esercizio

²⁷⁰ Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 176, nota 49.

²⁷¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1984, 436; per una posizione affine, cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 146 ss.; ID., *Artt. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, I, Bologna-Roma 1984, 72 ss.; L. VENTURA, *La sovranità. Teorie giuridiche*, cit., 35 ss.; *contra* C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 13 ss.; D. NOCILLA, *Popolo*, cit., 387.

²⁷² M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 200.

²⁷³ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 200.

²⁷⁴ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 200.

delle libertà politiche *lato sensu* intese, si può inferire che lo straniero è già coinvolto nel discorso sulla sovranità²⁷⁵. L'affermazione, supportata dall'art. 51, comma 2, Cost., per cui solo a favore degli italiani non appartenenti alla Repubblica è consentita una parificazione con il cittadino per l'ammissione alle cariche elettive, attribuisce, poi, un peso eccessivo all'*original intent*, non tenendo conto del contesto storico-sociale in cui la Carta è stata approvata.

L'interpretazione evolutiva della Carta, che occorre compiere stante la connaturale pretesa alla longevità che nutrono i testi costituzionali rigidi²⁷⁶, consente, tuttavia, di superare questa obiezione. Difatti, era quasi normale che i Costituenti si ponessero solo il problema del voto degli italiani all'estero, trascurando quello degli immigrati, dal momento che, come si è già osservato, l'Italia era all'epoca un paese di sola emigrazione²⁷⁷.

L'argomento del voto dei cittadini all'estero, tradizionalmente utilizzato dalla dottrina come argomento a favore della revisione costituzionale, dimostra a sua volta l'inesistenza di limiti costituzionali all'estensione del voto agli stranieri. La revisione dell'art. 48, comma 3, Cost. e la previsione di meccanismi volti a garantire l'esercizio del voto ai cittadini all'estero avrebbe, per quella dottrina, suffragato l'idea del diritto

²⁷⁵ A conclusioni simili pare pervenire anche A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 172 ss.

²⁷⁶ Ricorre all'uopo l'insegnamento di G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Bari 2007, 84, che ci ricorda come "le costituzioni si fanno nei momenti in cui i popoli sono sobri, a valere per i momenti seguenti, in cui possono essere ebbri (di potere, di passioni, di egoismi etc.)".

²⁷⁷ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 384, secondo il quale, peraltro, l'art. 51 Cost. si riferirebbe unicamente all'accesso alle cariche pubbliche e non alla totalità delle libertà politiche.

di voto come un “attributo della nazionalità”²⁷⁸. Nondimeno, una simile affermazione appare – sia consentito – quanto meno miope, se si rimane coerenti con l’impostazione qui accolta, secondo cui il problema va affrontato alla luce del principio d’eguaglianza.

Una legge di revisione costituzionale – proprio perché tale – non sarebbe, difatti, legittimata ad introdurre una rottura (in senso peggiorativo) all’eguaglianza che non sia espressamente consentita dalla stessa Costituzione; che non sia, cioè, un’autorottura. Il che potrebbe in tesi suffragare un intervento della Corte costituzionale, volto a caducare una simile legge di revisione per contrasto con i principi supremi, se non fosse per la tradizionale ritrosia del giudice delle leggi alla caducazione di leggi di revisione costituzionale.

È più interessante rilevare, invece, come, per una strana eterogenesi dei fini, in realtà il novellato art. 48, comma 2, Cost. possa supportare proprio la tesi di uno scollamento del binomio cittadinanza legale-titolarità soggettiva dell’elettorato, se si considera che il legame tra la titolarità del voto e la residenza, che è *in nuce* allo stesso processo di integrazione europea, pare ulteriormente rinsaldato.

Come è stato, difatti, rilevato, la recente riforma costituzionale ha “scavato un solco profondo” tra i diritti di partecipazione politica dei cittadini residenti e quelli dei non residenti²⁷⁹, in quanto la riforma ha introdotto una

²⁷⁸ Cfr. T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, cit.

²⁷⁹ M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *www.forumcostituzionale.it*.

“rappresentanza separata”²⁸⁰ per gli italiani all'estero rispetto a quella dei residenti, come è emblematicamente dimostrato dal peso numerico di cui essi dispongono sotto il profilo del rapporto tra elettori ed eletti e, quindi, del grado di incidenza sul piano delle formazione della compagine parlamentare²⁸¹. Il che dimostra, in altri termini, come la creazione di un “autonomo circuito di rappresentanza, parallelo a quello previsto per i residenti”²⁸², abbia determinato proprio il rigetto della concezione nazionale della cittadinanza e, quindi, del voto, in favore di una nozione “residenziale”²⁸³.

8. Il diritto di voto degli stranieri regolarmente residenti tra fonti statali e autonomie locali: dall'attività

²⁸⁰ M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, cit.

²⁸¹ Rileva, inoltre, M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri voto e cittadinanza*, cit., che i cittadini che votano nella circoscrizione estero sono chiamati ad eleggere sempre poco meno del due per cento, (18 su 945) del totale dei parlamentari eletti.

²⁸² M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri voto e cittadinanza*, cit., parafrasando T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, cit.

²⁸³ Cfr. M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri voto e cittadinanza*, cit., secondo il quale “è curioso (...) che la recente riforma costituzionale con cui è stato regolato il diritto di voto per i cittadini italiani residenti all'estero venga invocata per sostenere l'opzione del costituente per una concezione «formale» o nazionale» della cittadinanza, e il rigetto di una concezione «residenziale» della stessa”. Ad avviso dell'Autore, “il diritto di voto del residente all'estero, infatti, proprio a seguito di questa riforma è divenuto irrimediabilmente *altro* rispetto al voto del residente: lungi dall'aver enfatizzato il rapporto tra cittadinanza «nazionale» e diritto di voto, la riforma ha approfondito il solco tra il voto (e la rappresentanza politica) del residente e del non residente, sortendo quindi l'effetto diametralmente opposto, di accentuare il rilievo della residenza nella disciplina costituzionale dell'esercizio dei diritti politici”.

consultiva del Consiglio di Stato una conferma in ordine all'inesistenza di un principio costituzionale che riserva l'elettorato al cittadino

Come si è cercato di chiarire, il riferimento testuale al “cittadino”, contenuto negli artt. 48 e 51 Cost., non può rappresentare un limite invalicabile ad un’opera di interpretazione evolutiva della Carta, che, valorizzando il requisito della residenza in luogo della cittadinanza, estenda al non cittadino la titolarità dell’elettorato. Può, pertanto, osservarsi che i diritti di partecipazione politica non sono (più) “attributi della nazionalità”; il che si traduce, a sua volta, nell’inesistenza di autorotture costituzionali che precludano una estensione in favore del non cittadino.

Come si cercherà di chiarire a breve, quanto appena affermato pare, peraltro, trovare una conferma sia nella giurisprudenza costituzionale che in quella del Consiglio di Stato. Quando, difatti, il Comune di Forlì, prima, e quello di Genova, poi, seguiti, più di recente, da una serie ulteriore di Comuni²⁸⁴, hanno inserito negli Statuti il diritto di voto degli stranieri regolarmente

²⁸⁴ Il novellato art. 117, comma 2, lettera *p*) notoriamente riserva, difatti, alla competenza esclusiva statale la definizione della legislazione elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Viceversa, resta attratta dalla competenza residuale regionale la determinazione delle funzioni “non fondamentali” degli enti minori, così come il conferimento delle funzioni di cui le stesse sono titolari ai sensi dell’art. 118, comma 2, Cost. (cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 147). E il quadro normativo appare destinato a complicarsi vieppiù alla luce dell’art. 8, commi 3 e 5 del Tuel, che rispettivamente rimettono agli Statuti comunali la previsione di forme di consultazione della *popolazione* e la promozione di forme di partecipazione alla vita pubblica locale, ispirandosi ai principi di cui alla legge n. 203/1994 e al T.U. sull’immigrazione.

residenti, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, si è dovuto misurare con quell'aggrovigliato "rovo terminologico"²⁸⁵ delle disposizioni del titolo V, resolvendo una questione che, essendo rimasta ingiustamente sottotraccia nella riflessione costituzionalistica²⁸⁶, conviene ora brevemente ripercorrere.

Con il parere 28 luglio 2004, n. 8007, la sezione II del collegio di Palazzo Spada si esprime una prima volta in senso favorevole al quesito sottoposto dalla Regione Emilia-Romagna sulla ammissibilità dell'elettorato attivo e passivo nelle circoscrizioni comunali degli stranieri residenti, introdotto dall'art. 50 dello Statuto del Comune di Forlì. Discostandosi in modo netto dalla circolare ministeriale n. 4/2004 – espressamente varata al fine di frenare il proliferarsi delle iniziative al livello locale –, interamente incentrata sugli artt. 48 e 51 Cost., quali disposizioni che riservano l'elettorato attivo e passivo ai cittadini, il parere del Consiglio di Stato non trascura di affrontare il problema alla luce del riparto di competenze emergente dal novellato titolo V²⁸⁷.

La valorizzazione, da un lato, del termine *popolazione* contenuto nell'art. 17, comma 4, del Tuel – che implica chiaramente l'appartenenza di "tutti i residenti, cittadini e non, ivi compresi cioè gli stranieri che, per ragioni di lavoro, vivono

²⁸⁵ R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 369.; C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 147.

²⁸⁶ Sui pareri del Consiglio di Stato, cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 143 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale di Dir. amm.*, 5/2006, 539 ss.; T. F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.

²⁸⁷ Cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 146.

stabilmente nel territorio comunale” – e, dall’altro, della clausola di investitura, che demanda all’autonomia statutaria la determinazione delle *forme* e delle modalità elettorali, consente al collegio di Palazzo Spada di esprimersi in senso favorevole intorno alla disposizione statutaria.

Si può, difatti, leggere nel parere che queste norme legittimano l’intervento della fonte statutaria alla luce del novellato art. 117, comma 2, lettera p), giacché l’etichetta “legislazione elettorale” è riferita solo agli organi di governo, fra i quali sono escluse le circoscrizioni comunali, che non esprimono alcuna maggioranza di governo e non partecipano alla determinazione della politica generale dell’ente; tale etichetta riguarderebbe, cioè, solo il Sindaco, il Consiglio e la Giunta.

Come è stato, peraltro, notato, il parere sembra, nondimeno, obliterare il canone di lettura fornito dall’art. 117, comma 4, Cost., secondo cui le materie non attratte nella competenza statale vanno ascritte a quella residuale delle Regioni; in effetti, il Consiglio di Stato pare dare per scontato che la potestà statutaria si trovi sullo stesso piano di quella regionale, “lasciandosi trarre in inganno dalla solenne enunciazione contenuta nell’art. 114, 2° comma, Cost.”²⁸⁸.

Volendo, ad ogni modo, emarginare un primo elemento che emerge dal parere, si può notare come gli artt. 48 e 51 Cost., invocati dalla circolare ministeriale, non costituiscano, ad avviso del Consiglio di Stato, un limite alla estensione del voto alle elezioni circoscrizionali. Altrimenti, solo una legge di revisione costituzionale, e non certo l’art. 17 del Tuel – letto in combinato

²⁸⁸ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 147.

disposto con l'art. 8 –, avrebbe potuto legittimare una simile conclusione. Sennonché, come meglio si dirà, la procedura aggravata si sarebbe resa necessaria anche per introdurre i consiglieri aggiunti, secondo una prassi ormai diffusa in ambito locale e regionale, “a meno di non voler sostenere che quando gli immigrati votano per i propri «rappresentanti» nei Consigli comunali essi *non sono elettori* e che la carica di consigliere aggiunto *non è una carica pubblica*”²⁸⁹.

Le stesse norme del Tuel dovrebbero, del resto, considerarsi costituzionalmente illegittime, salvo operare una rilettura adeguatrice delle stesse, che escluda ogni forma di inclusione della popolazione straniera all'interno del corpo elettorale²⁹⁰. Ad avviso del Consiglio di Stato, invece – ed è proprio qui che emerge la principale contraddizione –, resta ferma “la piena operatività” degli artt. 48 e 51 Cost., che riservano ai cittadini l'elettorato attivo e passivo riferito agli organi di governo, mentre una apertura alla popolazione immigrata si giustificerebbe alla luce della natura delle funzioni degli organi circoscrizionali²⁹¹.

²⁸⁹ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 150 (corsivo originale).

²⁹⁰ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 150.

²⁹¹ Del resto, con tutta evidenza, il parere del Consiglio di Stato pare valorizzare in modo forse eccessivo gli spazi di autonomia riservati allo statuto comunale; l'equivoco risente probabilmente delle posizioni sostenute, all'indomani della riforma del titolo V, da una parte della dottrina: per una ricostruzione delle tesi cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2007, 238 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma 2011, 777 ss.

Una risposta differente alla soluzione della questione affrontata dal parere è stata, peraltro, offerta da chi ha impostato il problema alla luce di un bilanciamento tra le ragioni della tutela dell'unità della Repubblica e le esigenze dell'autonomia; in tale contesto si è finito per ritenere che il fatto che gli organi circoscrizionali non rientrino tra gli organi di governo, ai sensi

Tuttavia, *re melius perpensa*, le conclusioni della sezione II vengono del tutto adombrate con il parere 16 marzo 2005, n. 9771. Questa volta l'oggetto dell'attività consultiva verte sullo Statuto del Comune di Genova, oggetto di annullamento straordinario governativo – ai sensi dell'art. 138 del decreto legislativo n. 267 del 2000 –, nella parte in cui estende agli stranieri extracomunitari l'elettorato per le elezioni comunali e ai referendum comunali, oltre che, come quello di Forlì, alle circoscrizioni.

La sezione I del Consiglio di Stato precisa, innanzitutto, a chiare lettere, quanto si era potuto scorgere in filigrana dalle conclusioni della sezione II, e cioè che gli artt. 48 e 51 Cost., pur offrendo ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo, “non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana”; una simile estensione giustificandosi alla luce degli art. 10, comma 2, Cost. e 117, comma 2, lettera *a*)²⁹².

dell'art. 117, comma 2, lettera *p*), rende meno stringente quel bilanciamento, non essendo quegli organi coinvolti nella definizione dell'indirizzo politico-amministrativo dell'ente, cosicché la legislazione statale potrebbe limitarsi a dettare norme di principio, riconoscendo interessanti spazi di manovra al livello locale per ciò che concerne le regole elettorali: cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 148.

²⁹² Cfr., su questo passaggio del parere, le critiche di T. F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al “caso Genova”*, cit., secondo cui “fuorviante, infatti, appare il richiamo dell'art. 10, comma secondo, Cost., rappresentando la «condizione giuridica dello straniero» un concetto ben diverso dalla titolarità del diritto di voto, ed essendo stato pensato quell'articolo in relazione alla titolarità dei diritti civili, e non certo di quelli politici (non a caso solamente “evocati” dal successivo comma terzo). In ogni caso, nessuna norma internazionale connessa al diritto di asilo prevede la

Nondimeno, il contesto normativo vigente esclude che lo statuto comunale possa estendere agli stranieri residenti il diritto di voto alle elezioni comunali, in quanto la riserva di legge contenuta nell'art. 117, comma 2, lettera *p*), Cost., richiede che “siano indicati dalla fonte primaria almeno i criteri di base per l'esercizio della normazione secondaria”, presupposto che non può dirsi soddisfatto dal mero rinvio alla Convenzione di Strasburgo del 1992, contenuto nell'art. 9, comma 4, del T. U. sull'immigrazione, giacché questa Convenzione non è stata ratificata proprio nel capitolo C, concernente il voto alle elezioni locali. Tanto implica che la forza precettiva della disposizione del T. U. sull'immigrazione attende un successivo intervento legislativo di attuazione, al pari di quanto è accaduto a proposito dell'elettorato dei cittadini comunitari.

La logica seguita dal parere trova, inoltre, conferma anche nel parallelismo sancito dall'art. 117, comma 6, Cost., che estende allo Stato la potestà regolamentare. La qual cosa “accentua l'esigenza che la legge statale delimiti adeguatamente l'esercizio di tale potere normativo”. In realtà, l'impostazione seguita dalla sezione I pare tradire il timore di una “proliferazione di una varietà di situazioni nei singoli Comuni” in contrasto con l'esigenza della riserva di legge statale, con il risultato di un eccessivo spazio di discrezionalità non attribuito agli stessi neppure con riguardo all'elettorato dei cittadini dell'Unione europea.

concessione dei diritti politici, e del diritto di voto in particolare, tradizionalmente connessa al possesso della cittadinanza”.

La preclusione riguarda, peraltro, la questione delle elezioni circoscrizionali, non rinvenendosi una qualche norma che legittimi l'intervento della fonte statutaria. Non valendo a ciò né la legge n. 203/1994 – di ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1992 –, né l'art. 9, comma 4, del T. U. sull'immigrazione. La prima, a fronte dell'*opting out* opposto dal legislatore italiano proprio sul capitolo C, riguardante l'elettorato in ambito locale²⁹³, la seconda, in quanto il diritto di elettorato attivo e passivo è ammesso “quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione”. Né, infine, una simile legittimazione può essere inferita dall'art. 17, comma 4, del Tuel, stante il rimando alla definizione delle “forme” del procedimento elettorale, alle quali “non è riconducibile il riconoscimento del diritto di elettorato”²⁹⁴.

Occorre, inoltre, notare come la sezione I riformi l'idea che l'elettorato possa essere frammentato a seconda della natura degli organi da eleggere. Difatti, le norme statutarie “concorrono a definire la capacità giuridica nel campo pubblicistico”, sicché “non è rilevante la tipologia dell'organo da eleggere”, come, del resto, risulta dall'art. 6 della Convenzione di Strasburgo, che si riferisce, in modo ampio e onnicomprensivo alle “elezioni locali”, attraendo così nell'ambito applicativo della norma “tutto il procedimento di nomina di organi elettivi preposti alla cura di interessi generali sul territorio dell'ente locale”.

²⁹³ Cfr. L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino 1996, 35 ss.

²⁹⁴ *Contra* T. F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, cit.

Il parere del 6 luglio 2005 n. 11074 reso dalla sezione I e II, cristallizza, poi, le conclusioni raggiunte dalla sezione I circa la (non) ammissibilità degli stranieri extracomunitari al voto nelle elezioni circoscrizionali²⁹⁵, salva qualche novità nel *reasoning* motivazionale²⁹⁶. Fra queste, ad esempio, quella che – in modo non del tutto condivisibile²⁹⁷ – esclude che vi sia un nesso necessario tra la rappresentanza organica della popolazione e la forma delle elezioni (circoscrizionali), essendo queste ultime soltanto “uno dei possibili mezzi di emersione degli interessi individuali e collettivi”.

²⁹⁵ Da quel momento in poi le successive risposte del Consiglio di Stato rimangono del tutto costanti in questo senso: cfr. D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *www.rivistaaic.it.*, 00/2010, 14.

²⁹⁶ La complessità dell'impostazione adottata dal Consiglio di Stato emerge, del resto, con tutta evidenza dopo il recente caso del Comune di Livorno, in cui il Tar Toscana, il Tribunale di Livorno in composizione monocratica e, poi, in sede di gravame, il Tribunale in composizione collegiale, si trovano in difficoltà nella definizione della natura, consultiva o abrogativa, del referendum proposto, pure convenendo che fosse proprio qui il punto cruciale della vicenda: cfr. L. TRUCCO, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, cit., 1453-1455.

²⁹⁷ Cfr. T. F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al “caso Genova”*, cit.

CAPITOLO III

I diritti politici del non cittadino (pars construens): l'elettorato attivo e passivo quale diritto costituzionale dello straniero regolarmente residente fondato sul principio d'eguaglianza

SOMMARIO: 1. Ricostruzione delle tesi che configurano i diritti politici dello straniero quali diritti legislativi – 2. Cenni alla giurisprudenza costituzionale sul riparto di materie in tema di immigrazione e condizione giuridica dello straniero: alcuni argomenti in favore di una rilettura della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 10, comma 2, Cost. – 3. La giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali della Toscana e dell'Emilia Romagna: il voto dello straniero regolarmente residente quale principio immanente nell'ordinamento costituzionale – 4. L'elettorato dello straniero al livello locale, tra esigenze di estensione della dimensione partecipativa e rischi di una parcellizzazione della partecipazione – 5. Dai diritti di cittadinanza ai diritti di comunità: il rilievo dei doveri nella metamorfosi delle comunità politiche. Riflessioni a partire dalla giurisprudenza costituzionale sul dovere di difesa della patria – 6. Recenti sviluppi in tema di doveri di solidarietà dello straniero regolarmente residente: *taxation without representation?* – 7. La condizione giuridica dello straniero tra solidarietà orizzontale e fedeltà alla Repubblica – 8. Il principio di indivisibilità dei diritti e quello di corrispondenza tra i diritti e i doveri quali elementi determinanti in ordine all'esistenza di un diritto costituzionale all'elettorato attivo e passivo in favore dello straniero regolarmente residente – 9. Riflessioni conclusive: l'elettorato attivo e passivo quale diritto fondamentale dal livello locale a quello nazionale

1. Ricostruzione delle tesi che configurano i diritti politici dello straniero quali diritti legislativi

La tesi dell'inesistenza di limiti costituzionali all'estensione dei diritti politici in favore degli stranieri non è del tutto nuova,

essendo già stata in passato autorevolmente sostenuta in dottrina.

Si è autorevolmente osservato, ad esempio, che i diritti politici, intesi come diritti “che conferiscono al loro possessore una influenza nella formazione della volontà dello Stato”, sono tradizionalmente riservati ai cittadini (...); e tuttavia, poiché la volontà dello Stato si esprime soltanto nella creazione e nella esecuzione di norme giuridiche, la caratteristica essenziale di un diritto politico sta nel conferire all’individuo la possibilità giuridica di partecipare alla creazione o all’esecuzione delle norme giuridiche”²⁹⁸. Il legame cittadinanza/diritti politici non ha, però, natura esclusiva, giacché nulla vieta che il legislatore li estenda anche ai non cittadini e, in particolar modo, ai cittadini di un altro Stato²⁹⁹.

Una simile impostazione risente, d’altro canto, di una certa idea di cittadinanza, intesa quale istituto eventuale ai fini dell’esistenza di uno Stato, che presuppone invece solo “individui” soggetti all’ordinamento giuridico, e non cittadini³⁰⁰. Sennonché, “in una democrazia radicale (...) la tendenza ad allargare il più possibile la cerchia di coloro che possiedono diritti politici può far sì che – in particolari circostanze – si accordino questi diritti

²⁹⁸ Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano 1994, 240.

²⁹⁹ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 241.

³⁰⁰ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 246: si riscontrano, difatti, esempi storici di Stati in cui non esistono diritti e doveri collegati alla cittadinanza, essendo solo nelle democrazie che i cittadini hanno diritti politici, mentre, nelle autocrazie “gli individui soggetti all’ordinamento giuridico non partecipano alla sua creazione”.

anche agli stranieri, qualora, ad esempio, abbiano la *residenza permanente* nel territorio dello Stato”³⁰¹.

Più di recente, volgendo lo sguardo al panorama della dottrina costituzionalistica italiana, è stata sostenuta la tesi secondo cui i diritti politici degli stranieri sono diritti (non costituzionali o fondamentali, ma) legislativi.

Fra questi, e per primo, vi è chi osserva che è possibile estendere veri e propri diritti politici – *rectius*, alcuni diritti politici – con legge ordinaria, senza bisogno di una revisione costituzionale. Tuttavia, tali diritti possono essere goduti solo in quanto “diritti legislativi” o tutt’al più “costituzionali”, non già come diritti fondamentali³⁰².

Come emerge da un’analisi della giurisprudenza costituzionale, la condizione giuridica dello straniero è, difatti, differente da quella del cittadino; il *punctum dolens* della questione consiste, allora, nel chiarire in che misura tale condizione possa, o addirittura debba, essere differente. Ad una simile domanda deve risponderci, innanzitutto, che esistono due gruppi di diritti e almeno un dovere che sono tipici del cittadino, e che come tali non possono essere estesi allo straniero: questi sono i diritti connessi all’esercizio della sovranità, da un canto, e il dovere di fedeltà alla Repubblica, dall’altro. Solo i cittadini sono, difatti, compartecipi della sovranità e la patria è tale solo per i cittadini stessi³⁰³.

³⁰¹ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 246 (corsivo aggiunto).

³⁰² M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, cit., 225.

³⁰³ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica*, Atti del Convegno di Roma,

Il legislatore potrebbe, dunque, sì estendere questi diritti nell'esercizio della propria discrezionalità, a patto, però, che non vengano travalicati i limiti costituzionali. Ed il limite costituzionale fondamentale consiste, per questa dottrina, proprio nell'art. 1 Cost., mentre non potrebbe rappresentare un limite l'art. 48 Cost., dal momento che esso "ci dice solo che i cittadini sono elettori, ma non per questo esclude che il legislatore ordinario possa attribuire tale qualificazione a chi cittadino non è"³⁰⁴.

Ciò nondimeno, si ritiene che non tutti i diritti politici possano essere estesi agli stranieri. Fra questi devono essere ricompresi il voto in tutte le elezioni locali, "nelle quali è in giuoco la costruzione della rappresentanza per enti che non sono titolari della potestà legislativa": province (non autonome); comuni, altri enti locali³⁰⁵. Sarebbe, inoltre, ammesso il voto nei referendum locali, in quelli consultivi, anche a livello nazionale, "poiché il referendum consultivo non ha effetti immediatamente cogenti, e non può quindi definirsi propriamente atto di sovranità"³⁰⁶.

Viceversa, "il diritto di voto alle elezioni politiche va senz'altro escluso", alla stessa stregua del voto al referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost., dato che esso può determinare l'abrogazione di una legge, e cioè "di un atto che, per tradizione risalente (almeno da Bodin), è considerato tipico esercizio di

21 giugno 1999, a cura della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, in *www.cestim.it*, 31-32.

³⁰⁴ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, cit., 33-34.

³⁰⁵ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, cit., 35.

³⁰⁶ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, cit., 35.

sovranità³⁰⁷. Del pari, deve escludersi il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost., in quanto “in quel caso la pronuncia riguarda addirittura leggi costituzionali o di revisione costituzionale, che sono a maggior ragione atti di sovranità”³⁰⁸. Più “delicato” è, invece, il problema del riconoscimento del voto alle elezioni regionali, che però “sembra ragionevole risolvere in senso negativo, poiché anche le regioni godono di potestà legislativa, e l'esercizio di questa (...) è atto di esercizio della sovranità”. Allo stesso modo, va negato il voto al referendum territoriale di cui all'art. 132³⁰⁹.

Una simile posizione è stata, quindi, ripresa da chi ha osservato che “la soluzione più equilibrata” del problema è quella per cui i diritti politici sono riconosciuti come diritti fondamentali per i soli cittadini, essendo esclusa la copertura costituzionale dell'estensione ai non cittadini³¹⁰.

Il tenore letterale delle disposizioni costituzionali non pare cioè prevedere un obbligo di esclusione del non cittadino dall'esercizio dei diritti politici, giacché esse, al contrario, sembrano limitarsi a “fondare un ambito di *garanzia costituzionale* delle libertà politiche per i cittadini italiani (...), mentre non sembrano porre alcun vincolo alla sfera della *liceità*”

³⁰⁷ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, cit., 34; conf. anche G. E. RUSCONI, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, in *Il Mulino*, 1/1992, 118-119.

³⁰⁸ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, cit., 34.

³⁰⁹ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, cit., 34-35.

³¹⁰ E. GROSSO, *Straniero*, cit., 175.

costituzionale, cioè all'eventualità che il legislatore decida di estendere tali libertà a altre categorie di individui"³¹¹.

Secondo un'altra celebre tesi, poi, dal momento che le Costituzioni sono un "fatto politico", che presuppongono gli Stati nazionali ed essenzialmente distinguono i cittadini dagli stranieri – e che l'eguaglianza riguarda formalmente i soli cittadini, mentre gli stranieri sono tutelati dal principio di razionalità/ragionevolezza –, la condizione giuridica dello straniero è, per espressa disposizione costituzionale, rimessa alla disciplina della legge ordinaria in conformità delle norme e dei trattati internazionali³¹². Ne discende che, se si vuole dare un senso a quest'ultima disposizione: a) la tutela costituzionale dei diritti dello straniero si fonda esclusivamente sulle norme e sui trattati internazionali; b) il legislatore statale ha facoltà di estendere la disciplina legislativa prevista per il cittadino anche allo straniero extracomunitario a condizione di reciprocità; c) il legislatore ordinario ha la facoltà, a prescindere dall'esistenza di accordi internazionali, "di estendere agli stranieri extracomunitari tutti i diritti che la Costituzione riserva ai cittadini, ivi compresi quelli di natura «politica»"³¹³.

Più di recente, pur muovendo dai "cambiamenti intervenuti sui concetti ordinatori della comunità politica che si trova alla

³¹¹ E. GROSSO, *Straniero*, cit., 175.

³¹² A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova 2003, 319.

³¹³ A. PACE, *Problematica*, cit., 319. Una tesi analoga a quella di A. Pace era stata, peraltro, già sostenuta, sebbene in un contesto più generale e senza alcuno specifico riferimento al problema dei diritti politici, da G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. Cost.*, 350 ss.

base dell'ordinamento giuridico"³¹⁴, si è, tuttavia, arrivati ad affermare che "la Costituzione non vieta e non garantisce l'estensione del diritto di voto agli stranieri (...) consentendo – dunque – all'ordinamento di riconoscerli a soggetti diversi dai cittadini, ma senza poterne garantire una tutela costituzionale"³¹⁵.

Ad avviso altri, infine, l'assenza di limiti costituzionali rende comunque *consigliabile* un intervento di revisione costituzionale; il che consentirebbe, da un lato, di stemperare le eventuali reazione delle "frange conservatrici" dell'opinione pubblica e, dall'altro, di sottrarre una simile conquista al pericolo di un ridimensionamento ad ogni cambio di maggioranza³¹⁶.

Una comprensibile esigenza di gradualità induce, peraltro, questa dottrina ad ipotizzare una versione *soft* del procedimento di estensione del voto, simile a quella che ha riguardato le azioni positive in favore delle donne. Una legge quadro statale potrebbe, cioè, limitarsi ad *autorizzare* – senza obbligo di farlo – i legislatori locali ad introdurre la novità, immaginando una prima esperienza nelle Regioni più propense alla novità. Uno *screening* degli esiti raggiunti al livello locale in termini di integrazione potrebbe, poi, determinare il legislatore ad una generale estensione

³¹⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., 1.

³¹⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., 14.

³¹⁶ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 162. Per dovere di completezza, si deve rilevare come la tesi secondo cui l'estensione dei diritti politici agli stranieri extracomunitari non necessita di una revisione costituzionale sia stata sostenuta anche da altri Autori, tra i quali A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Milano-Varese 1967, 127 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 191 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 299 ss.; G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali dello straniero*, in AA. VV., *Studi in onore di Biondo Biondi*, III, Milano 1965, 347 ss.

dell'esperimento oppure, in caso di esito negativo, ad un suo abbandono³¹⁷.

2. Cenni alla giurisprudenza costituzionale sul riparto di materie in tema di immigrazione e condizione giuridica dello straniero: alcuni argomenti in favore di una rilettura della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 10, comma 2, Cost.

Come si cercherà di argomentare a breve, le tesi che condizionano la natura (fondamentale o legislativa) dell'elettorato ai suoi titolari, pur muovendo dal pregevole tentativo di escludere l'esistenza di limiti costituzionali, non convincono appieno nella parte in cui presuppongono una certa dicotomia: *scilicet*, diritti fondamentali del cittadino *vs* diritti fondamentali dell'uomo, che tende oggi progressivamente a sfumare. Il che rischia, in altri termini, di contraddire l'idea stessa della fundamentalità (dei diritti politici), se si considera che, come pure è stato osservato, un diritto o è fondamentale oppure non lo è; *tertium non datur*³¹⁸.

³¹⁷ C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 161.

³¹⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive*, cit., 19; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., 4, il quale osserva giustamente che “un diritto teoricamente inviolabile che praticamente sia violabile a svantaggio di qualcuno – che dunque non sia inclusivo – non è più tale”; più in generale, sul punto cfr., inoltre, ID., *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994, *passim*; ID., *Il problema del 'fondamento' dei 'diritti fondamentali'*, in *Dir. soc.*, 3/1991, 453 ss.; Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, cit., *passim*.

Tali tesi, peraltro, paiono obliterare la dimostrazione di un passaggio essenziale, ossia quello che vige a questo riguardo una sorta di “spazio costituzionale neutro”³¹⁹, trascurando, a ben vedere, le implicazioni di una simile impostazione in ordine all’espansione della vocazione inclusiva del principio d’eguaglianza.

Se, come si è già osservato, la tutela multilivello dei diritti pare confortare le tesi che configurano l’eguaglianza alla stregua di un vero e proprio diritto umano a vocazione universale, rimettere alla disponibilità del legislatore la configurazione della natura dei diritti politici degli stranieri, rischia di convertirsi in una lesione della dignità umana. E la ragionevolezza, in questo caso, implica che chi appartiene per libera scelta ad una determinata comunità politica – *scilicet*, risiede stabilmente nel territorio – dovrebbe poter partecipare alle decisioni che lo vedranno coinvolto.

Il vero è, insomma, che le tesi del diritto legislativo appaiono meno coerenti delle tesi che sostengono l’esistenza di limiti costituzionali alla estensione del voto agli stranieri. Se così è, l’alternativa del problema si riduce alle due soluzioni estreme: o il voto è un diritto fondamentale (esclusivamente) del cittadino, o esso è un diritto a vocazione universale, il cui presupposto è l’appartenenza alla comunità.

³¹⁹ Sul punto, cfr. A. SPADARO, *I limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990, 13 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull’uso della discrezionalità legislativa*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale*, Milano 1988, 73; L. LOMBARDI VALLAURI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano 1967, 263; M. VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi (logiche e politiche della Corte costituzionale)*, I, Milano 1974, 35; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009, 98.

Con tutta evidenza, il rischio che si corre è quello di sopravvalutare la riserva di legge rinforzata contenuta nell'art. 10, comma 2, Cost., notoriamente disciplinante la condizione giuridica dello straniero extracomunitario. Tale lettura, se appare condivisibile muovendo da un'idea della Costituzione intesa come "fatto politico" riservato ai cittadini³²⁰, risulta, tuttavia, anacronistica nella logica di una interpretazione evolutiva della Carta, cui, del resto, la Corte costituzionale ha dimostrato più volte di fare ricorso, allorché questa ha esteso allo straniero una serie di diritti costituzionali in origine riservati al cittadino.

Occorre, peraltro, sottolineare, anche a voler tacere che l'art. 10, comma 2, Cost. si presenta come una disposizione di sibillina interpretazione, come questa vada comunque reinterpretrata sistematicamente alla luce del novellato art. 117, comma 2, lettera a), Cost., che ne riproduce in buona sostanza la formula, con la differenza che quest'ultima disposizione regola i rapporti orizzontali tra Stato e Regioni, a differenza della prima disciplinante quelli verticali, segnatamente con il diritto internazionale³²¹.

Senza alcuna pretesa di ricostruire la labirintica giurisprudenza costituzionale sul riparto di materie in tema di "immigrazione" e "condizione giuridica dei cittadini di Stati non

³²⁰ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 319.

³²¹ Cfr. P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, cit., 6 ss.; secondo quanto affermato, a proposito della condizione giuridica dello straniero extracomunitario, da G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 115, questa locuzione descriverebbe "il complesso delle situazioni giuridiche che hanno come destinatario o beneficiario lo straniero e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano".

appartenenti all'Unione europea"³²², occorre, ad ogni modo, rilevare come da questa emerga decisamente l'idea che la condizione giuridica dello straniero extracomunitario esuli dal contesto del problema dei diritti politici, valendo semmai a ricomprendere la disciplina delle politiche migratorie³²³. La qual cosa, sebbene in modo non ancora del tutto definitivo, ha, peraltro, contribuito decisamente a ridisegnare i confini dell'autonomia regionale in materia di politiche migratorie, sulla base di una dicotomia, già coniata in dottrina, tra le materie di *immigration policy* e quelle di *immigrant policy*³²⁴. Solo le prime, infatti, concernenti il controllo dei flussi e delle politiche migratorie in generale, spettano in via esclusiva – nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana³²⁵ – al legislatore, mentre le seconde rientrano in un ambito di competenza regionale concorrente o residuale, a seconda dei casi.

Si tratta, peraltro, di una questione che è destinata a rivelarsi viepiù cruciale soprattutto grazie alla vocazione

³²² Per rimanere alle pronunce più recenti cfr. Corte cost. nn. 378, 379 del 2004; 300 del 2005; 156/2006; 269/2010; 299 del 2010 e 61 del 2011.

³²³ Cfr. T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, cit.; A. RUGGERI-C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia 2005, 40-42.

³²⁴ Cfr., per tutti, A. RUGGERI-C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, cit., 355.

³²⁵ Sul punto cfr., da ultimo, F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano 2012; ID., *Contrasto all'immigrazione "irregolare" e tutela dei diritti fondamentali: un equilibrio non ancora raggiunto*, in G. D'IGNAZIO-S. GAMBINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 587 ss.

dichiaratamente inclusiva che vanno assumendo alcuni Statuti regionali. Fra questi, in particolare, quelli della Toscana e dell'Emilia-Romagna, entrambi contenenti disposizioni volte alla promozione del diritto di voto degli immigrati regolarmente residenti. Ciò nondimeno, con le note sentenze nn. 372 e 379 del 2004, la Corte ha, come si è affermato, “denormativizzato” il contenuto eventuale degli Statuti regionali, riconoscendo loro una funzione “culturale” o “politica”, ma non “normativa”, per l'appunto, e, dunque, non prescrittiva e non vincolante, tanto da rendere inammissibili le molteplici questioni sollevate³²⁶.

³²⁶ Cfr. Corte cost., n. 372 del 2004, punto 2 del Cons. in dir.; Corte cost., n. 379 del 2004, punto 2 del Cons. in dir. Sulle pronunce cfr., fra gli altri, A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; ID., *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, *ivi*; M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo*, *ivi*; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, *ivi*; V. G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, *ivi*; A. ANZON, *L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2004; A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*; R. NOBILE, *“Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali”*, in *www.lexitalia.it*, 2004; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli Statuti ordinari*, in *www.federalismi.it*, 3/2005; S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, *ivi*; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, *ivi*; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, *ivi*; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, *ivi*; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, *ivi*; G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo “standard”*, *ivi*; M. BELLETTI, *La definizione dell’incompatibilità tra la*

Nella sentenza n. 379/2004, con riguardo alla questione della partecipazione politica *lato sensu* intesa, però, il giudice delle leggi, da un lato respinge le censure sollevate dal Governo relative allo Statuto dell'Emilia-Romagna, nella parte in cui prevede che quest'ultima, “nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che *risiedono* in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo”³²⁷, dall'altro, osserva che si tratta di una “norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale” (i diritti di partecipazione), che la Regione potrà esercitare “nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”³²⁸.

Si tratta, peraltro, di una impostazione che trova conferma nella sentenza n. 300/2005, avente ad oggetto, questa volta, (non una norma statutaria, ma) gli artt. 6 e 7 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5, nella parte in cui riconosce forme di partecipazione degli stranieri immigrati all'attività politico-amministrativa della Regione, quali componenti della Consulta regionale³²⁹. Non a caso la Corte, nel pervenire ad un

carica di assessore e quella di consigliere compete alla legge regionale, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³²⁷ Art. 15, comma 1, dello Statuto regionale dell'Emilia-Romagna. La disposizione continua prevedendo “ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nella altre forme di consultazione popolare”.

³²⁸ Punto 4 del Cons. in dir.

³²⁹ Secondo il ricorso governativo questa disposizione riconoscerebbe nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri all'attività politico-amministrativa della Regione, quali membri della Consulta regionale, cui sono affidati compiti istituzionali propulsivi e consultivi; tali forme partecipative riguarderebbero la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'immigrazione, materie entrambe di competenza esclusiva statale; il che avrebbe determinato una lesione della competenza

dispositivo di infondatezza, richiama la sentenza n. 379 del 2004, sigillando, con un intervento organico, la competenza regionale con riguardo agli strumenti di partecipazione alla vita pubblica degli stranieri regolarmente residenti³³⁰.

Con una giurisprudenza che verrà poi ripresa e sviluppata nelle successive sentenze nn. 156/2006³³¹; 269/2010; 299/2010 e 61/2011³³², viene, pertanto, delimitato in modo ragguardevole l'ambito di esclusiva competenza statale intorno alla materia

esclusiva in materia di immigrazione e condizione giuridica straniero extracomunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere a) e b).

Sulla pronuncia cfr. T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, cit.; S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*; P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 1/2006, 351 ss.

³³⁰ Cfr. P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari, cit., 351 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze*, in E. ROSSI-F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 229 ss.

³³¹ Sulla pronuncia cfr. D. STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, in *www.forumcostituzionale.it*

³³² Su questa giurisprudenza cfr. D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *www.forumcostituzionale.it*; F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, ivi; A. RANDAZZO, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?*, ivi; S. MABELLINI, *La dimensione sociale dello straniero tra uniformità (sovranaazionale) e differenziazione (regionale)*, in *Giur. cost.*, 1/2011, 804 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *www.rivistaaic*, 3/2011; F. ABBONDANTE-S. PRISCO, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it.*, 2009; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze*, in E. ROSSI-F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 229 ss.

immigrazione e condizione giuridica dello straniero extracomunitario, sulla cui estensione la dottrina si era divisa all'indomani della modifica del titolo V³³³. E, in attesa di una lettura triadica, che ricompreda anche la materia dell'asilo³³⁴, la lettura "endiadica"³³⁵ delle formule "immigrazione" e "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" la Corte ha, pertanto, finito per configurare la materia in questione come una vera e propria materia trasversale, nel

³³³ Alcuni Autori avevano provato ad interpretare in modo autonomo le due espressioni, osservando come, mentre in forza del titolo legittimante l'immigrazione allo Stato spetterebbe in via esclusiva la regolamentazione della ammissione, del soggiorno e dell'allontanamento dello straniero, con il titolo della condizione giuridica dello straniero extracomunitario, lo Stato avrebbe dovuto regolare i criteri circa la titolarità e il godimento dei diritti civili e sociali, oltre che i modi per il godimento da parte degli stranieri (cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 522.; conf. D. STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, cit.).

Viceversa, altri Autori (C. CORSI, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. ALBANESE-C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna 2003, 189 ss; S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, cit.; A. RUGGERI-C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V, cit., 27 ss.) avevano cercato di leggere unitariamente le lettere a) e b) dell'art. 117, comma 2, Cost., allo scopo di limitare al livello statale la sola competenza in ordine alla "immigration policy", lasciando invece in mano alla legislazione concorrente o residuale delle Regioni la disciplina relativa alle "immigrant policy". Da ultimo, su questa dicotomia, C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati", Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in G. D'IGNAZIO-S. GAMBINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 392 ss.; T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2004, 805.

³³⁴ Cfr. P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari, cit., 352-353.

³³⁵ Cfr. P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari, 351-353.

significato più tradizionale nella giurisprudenza della costituzionale³³⁶.

3. La giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali della Toscana e dell'Emilia Romagna: il voto dello straniero regolarmente residente quale principio immanente nell'ordinamento costituzionale

Per quanto interessante e assai complicato, tanti essendo ancora i nervi scoperti, la questione del riparto di materie potrebbe al momento costituire una sorta di *sliding door* in grado di allontanare eccessivamente l'attenzione dal cuore del problema che si sta esaminando. Occorre, nondimeno, solo ribadire, per quanto qui interessa, come quella giurisprudenza costituzionale consenta di indebolire la tesi che definisce il diritto di voto del non cittadino quale diritto legislativo, ove questa sia fondata sul rilievo attribuito all'art. 10, comma 2, Cost., poiché tale disposizione, come si è visto, esula dal contesto dei diritti politici.

Sennonché, su due questione occorre soffermarsi ulteriormente. La prima concerne gli spazi riservati alla legislazione regionale con riguardo, più propriamente, alla regolamentazione del voto degli stranieri; ambito dal quale esse,

³³⁶ Come rilevato da P. PASSAGLIA, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari*, cit., 352, la definizione di materia trasversale desumibile dalla giurisprudenza costituzionale è quella secondo cui allo Stato è riservato “il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale”, il che non esclude “la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati” con quelli propriamente ricadenti nell'ambito della condizione giuridica degli extracomunitari.

allo stato dei fatti, rimangono in buona parte escluse, pur restando “nell’area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana”³³⁷.

Una simile affermazione pare, peraltro, significare che il discrimine della dicotomia elettorato attivo e passivo-partecipazione in senso lato ruota attorno alla potenzialità incisiva che esso riveste sul circuito dell’indirizzo politico. È, difatti, solo con riguardo a forme partecipative non vincolanti, e a carattere esclusivamente consultivo, come i referendum – fatta eccezione per quelli abrogativi, come tali dotati di incidere sul circuito dell’indirizzo politico locale –, che deve essere intesa l’apertura della Corte alle forme di partecipazione in ambito regionale e locale³³⁸.

Come è stato notato, cioè, è possibile configurare un nucleo più ristretto, concernente il diritto di voto “connesso alla manifestazione di un indirizzo politico vincolante” e “istituzionalizzato”, all’interno di una area più vasta relativa agli strumenti partecipativi, nel cui ambito solamente è consentito agli enti regionali e locali di prevedere forme di partecipazione³³⁹. La qual cosa, peraltro, autorizza a rileggere e a delimitare il senso

³³⁷ Cfr. la sentenza n. 379/2004, punto 4 del Cons. in dir.

³³⁸ T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c’è partecipazione e partecipazione...*, cit.

³³⁹ T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c’è partecipazione e partecipazione...*, cit.

dell'art. 2, comma 4, T. U. sull'immigrazione – secondo cui lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale – trattandosi di una disposizione che, al contempo, legittima le forme partecipative *soft* che si sono diffuse al livello locale. La materia “sistema d'elezione” costituisce, invece – stando a questa giurisprudenza costituzionale –, il *locus classicus* della disciplina dell'elettorato, che parrebbe restare attratta nella sfera di competenza esclusiva statale, *ex* art. 117, comma 2, lettere f) e p)³⁴⁰.

³⁴⁰ Cfr. A. RUGGERI-C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, cit., 71-72; V. ANGIOLINI, *Il diritto di voto: profili costituzionali e autonomie locali*, in AA.VV., *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città*, Padova 2004, 133 ss.; G. FRANCHI SCARSELLI, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto, Immig. e Cittadinanza*, 3/2004, 35 ss.; *contra* T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, cit., ad avviso del quale, invece, la materia del diritto di voto non può essere ricompresa nella competenza statale in materia di legislazione elettorale, “rappresentandone un presupposto operativo; in sostanza la titolarità del diritto di voto, sancita in Costituzione, rappresenta la base sulla quale il legislatore, a seconda delle diverse competenze territoriali, disciplina le modalità di espressione dello stesso nell'ambito delle procedure elettorali (statali, regionali o locali)”.

Rileva ancora l'Autore che “l'equivoco, non ancora definitivamente risolto dalla Corte, è stato in parte alimentato (almeno indirettamente) dallo stesso Giudice delle leggi”, poiché questo parrebbe aver ricondotto l'estensione del diritto di voto alla materia in senso lato elettorale, di competenza statale. “Deve però tenersi presente che il parametro di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), era stato specificamente individuato dal ricorso governativo, e per tanto sembra che la Corte, più che incardinare una competenza legislativa statale in materia di titolarità del diritto di voto, abbia escluso un'incisione dell'art. 117 da parte dello Statuto emiliano”.

In particolare, si legge nella pronuncia, la “disposizione impugnata manifesta con chiarezza l'insussistenza di una attuale pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione

La seconda delle questioni interessate, come si diceva, concerne la dimensione verticale del sistema delle fonti. È stato rilevato che quella giurisprudenza costituzionale conferma l'idea che esista una riserva costituzionale in ordine alla disciplina dei diritti fondamentali³⁴¹, fra questi rientrando anche quella relativa alla titolarità dei diritti politici. Il che conferma l'idea che occorra rileggere evolutivamente la riserva di legge rinforzata contenuta nell'art. 10, comma 2, Cost., poiché essa esula dal contesto della titolarità dell'elettorato. Se proprio si vuole continuare ad attribuirle un peso, questo deve essere ricercato nell'ambito della tutela dei diritti legislativi dello straniero, e non certo in quello dei diritti costituzionali³⁴². Il che, a ben vedere, priva

delle assemblee rappresentative o sui loro atti. Al tempo stesso, invece, resta nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana. Appare significativo, ad esempio, che nella medesima deliberazione statutaria sia individuabile un'esplicita disposizione in tal senso nell'art. 21, comma 1, lettera *a*) (non impugnato dal Governo), poiché si attribuisce il diritto di proposta relativo a *referendum* consultivi anzitutto a "ottantamila residenti nei Comuni della nostra Regione". E ciò analogamente a quanto già previsto a livello degli enti locali per ciò che riguarda le "circoscrizioni di decentramento comunale" (cfr. art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) (punto 4 del Cons. in dir).

³⁴¹ Cfr. P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, cit.; ID., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2005, 140-141; il che, ovviamente, non significa una completa estromissione dell'autonomia regionale in ordine al relevantissimo ruolo che essa è chiamata a svolgere sul terreno della tutela effettiva e concreta dei diritti.

³⁴² Tanto vale – così pare – a depotenziare il valore della stessa riserva di legge rinforzata contenuta nell'art. 10, comma 2, Cost., una riserva che, del resto, occorre contestualizzare alla luce del contesto storico in cui si svolse il dibattito in Assemblea costituente, in cui la tutela dello straniero godeva di

ulteriormente di consistenza la tesi del diritto di voto dello straniero come diritto legislativo.

Una simile osservazione non può, d'altro canto, neppure suffragare la tesi di chi ve ne ha desunto un divieto costituzionale all'estensione della titolarità dell'elettorato³⁴³. Le sentenze nn. 372 e 379/2004 sembrano, difatti, voler dire solo che gli Statuti regionali, non essendo Costituzioni, non possono rimettere in discussione il bilanciamento tra eguaglianza, libertà e solidarietà, che risultano affratellate negli artt. 2 e 3 della Carta. Il che, se, da un lato, conferma la tesi che il problema dei diritti politici degli stranieri vada ricercato al livello costituzionale, dall'altro, non implica affatto l'obbligatorio ricorso alla procedura di cui all'art. 138 Cost., potendosi (*rectius*, dovendosi), come si dirà, auspicare un intervento con una legge di rango ordinario di attuazione della

un particolare valore nel panorama del diritto internazionale: cfr. E. CANNIZZARO, *art. 10*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 252 ss.; più in generale e sul punto, cfr. A. DEFFENU, *La Condizione giuridica dello straniero nel "dialogo" tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-N. GRASSO-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*. Atti del convegno svoltosi a Lecce il 19-20 giugno 2009, Torino 2010, 106 ss.

Non pare, difatti, un caso che nel dibattito in Assemblea costituente la discussione sul comma 2 dell'art. 10 si intersecò con il più generale problema della condizione di reciprocità contenuta nell'art. 16 disp. prel.; disposizione poi decisamente depotenziata dalla giurisprudenza di legittimità, conservando vigore per i soli diritti non fondamentali: cfr. A. CASSESE, *Art.10*, cit., 508; più in generale, sulla questione della presunta abrogazione della condizione di reciprocità, cfr. P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, 325 ss.; F. MAZZIOTTI, *Questioni sulla condizione giuridica dello straniero in Italia*, in *Dir. e giur.*, 1963, 432 ss.; G. BISCOTTINI, *Il principio di reciprocità nell'ordinamento italiano*, in *Dir. intern.*, 1/1967, 47 ss.

³⁴³ Cfr. per questa tesi, per tutti, T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, cit.

Carta, o, in ultima analisi in sua carenza, un intervento additivo della Corte costituzionale, avente ad oggetto le norme conferenti al riguardo.

Una particolare lettura interpretativa delle sentenze nn. 372 e 379 /2004³⁴⁴, sul contenuto eventuale degli Statuti regionali della Toscana e dell'Emilia-Romagna, può, del resto, rinfrancare l'idea che il diritto di voto dello straniero regolarmente residente sia, nella prospettiva della Corte, un principio immanente nell'ordinamento costituzionale stesso. Altro è, poi, ragionare della natura solo programmatica o "promozionale"³⁴⁵ degli enunciati statutari; osservazione che non elide il fatto che pur sempre di una finalità costituzionalmente conforme si tratti. Difatti, benché privo di efficacia normativa, appare arduo sostenere che il contenuto eventuale dello Statuto regionale possa apparire libero di positivizzare interessi *contra constitutionem*, introiettando valori all'evidenza contrari alla Carta³⁴⁶; esso, al

³⁴⁴ La letteratura che si è occupata in senso critico delle due decisioni è sterminata e non è possibile ricostruirla in questa sede. Occorre, nondimeno, evidenziare come, in effetti, non appare arduo scorgere una certa contraddizione in termini nell'affermazione che considera "norme-non norme" i significati desumibili in via interpretativa dagli enunciati statutari eventuali: da ultimo cfr. U. ADAMO, *Contenuti necessari e contenuti eventuali degli statuti delle Regioni e delle Comunità Autonome: la questione dei principi e dei Diritti*. Tesi di dottorato, consultabile all'indirizzo web <http://etd.adm.unipi.it/t/etd-11262012-192030/>, 105; 145.

³⁴⁵ Cfr. T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, cit.

³⁴⁶ Cfr. U. ADAMO, *Contenuti necessari e contenuti eventuali degli statuti delle Regioni e delle Comunità Autonome: la questione dei principi e dei Diritti*, cit., 111-112.

contrario, ove non dichiarato illegittimo, non può che ritenersi portatore di finalità costituzionalmente conformi³⁴⁷.

4. L'elettorato dello straniero al livello locale, tra esigenze di estensione della dimensione partecipativa e rischi di una parcellizzazione della partecipazione.

Come si è pure osservato, la giurisprudenza costituzionale sul riparto di materie tra Stato e Regioni restringe gli spazi d'intervento riservati alla legislazione regionale, limitandoli alla disciplina della partecipazione in senso lato. La materia dell'elettorato attivo e passivo *stricto sensu* rimane, invece, attratta nell'ambito della competenza statale – esclusiva o concorrente, a seconda della legge elettorale – delle elezioni statali, regionali e locali. Il che può del pari affermarsi con riguardo alla fonte statutaria comunale.

La questione della partecipazione politica della popolazione immigrata ha, del resto, ricevuto un'impennata, fin dagli anni 80³⁴⁸, proprio in ambito regionale e locale, soprattutto grazie alla diffusione di istituti a carattere inclusivo come le consulte di

³⁴⁷ Cfr. G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 34; L. PEGORARO-S. RAGONE, *I diritti negli statuti regionali: norme o principi?*, in *Il diritto della Regione*, 3-4/2009, 198; S. RAGONE, *Gli statuti regionali tra contenuti necessari e contenuti eventuali (con particolare riguardo alle problematiche della definizione della forma di governo e delle norme programmatiche)*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova 2007, 96.

³⁴⁸ Cfr., da ultimo, C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati", Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, cit., 392 ss.

immigrati, i consiglieri aggiunti, i referendum consultivi, il diritto di petizione e di interrogazione, rivolti, talvolta, in modo espresso alla popolazione immigrata residente, talaltra, in modo indiretto ai residenti senza ulteriori specificazioni³⁴⁹.

Questa esperienza – è stato rilevato – si è, tuttavia, rivelata poco soddisfacente in termini di integrazione della popolazione residente. Ciò, forse, a causa di alcuni limiti connaturali, attinenti sia alla struttura che alle funzioni³⁵⁰. Sovente, i meccanismi di scelta dei componenti non assicurano, difatti, una reale rappresentatività della comunità immigrata stanziata sul territorio, e, d'altra parte, la possibilità di incidere sull'indirizzo politico locale rimane comunque marginale, dal momento che si tratta di strumenti a carattere prevalentemente consultivo o d'impulso e, in ogni caso, circoscritti ai problemi inerenti il fenomeno migratorio. Ad esempio, i pareri delle Consulte, ove previste, incidono in modo assai modesto sulle decisioni degli organi di governo, così come altrettanto modesto è l'effetto prodotto dagli istituti di partecipazione diretta a carattere consultivo o propositivo, in quanto gli stessi consiglieri aggiunti, ove direttamente eletti, nella totalità dei casi sono privi del diritto di voto nelle assemblee.

Rifuggendo qui da un esame dettagliato delle diverse forme partecipative congegnate al livello locale³⁵¹, sta di fatto che il

³⁴⁹ Cfr., per riferimenti normativi più dettagliati, V. FERRAIUOLO, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, cit., 7-9, note 21-31.

³⁵⁰ Cfr. V. FERRAIUOLO, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, cit., 9 ss.

³⁵¹ Per una panoramica degli organi di integrazione della popolazione immigrata in ambito locale, cfr. AA.VV., *La partecipazione politica degli*

giudizio espresso dalla dottrina è stato in prevalenza negativo, tanto che, ad avviso di alcuni Autori, gli effetti sarebbero addirittura controproducenti³⁵². Ricerche empiriche hanno, per esempio, riscontrato un basso grado di radicamento e una scarsa influenza da parte delle Consulte di immigrati sulle politiche locali; i Consiglieri aggiunti hanno, invece, avuto migliore fortuna nei territori più limitati³⁵³. Le ragioni di questo insuccesso andrebbero per lo più ricondotte ad alcune “prassi distorsive” riguardanti la designazione degli organi di rappresentanza; la decisione sostanziale sulle candidature sarebbe, difatti, rimessa a “sedi improprie, non conoscibili, secondo modalità insondabili”, tali da far venire meno “l’obiettivo di legittimazione-rappresentatività-integrazione, cui la previsione di questi istituti tende”³⁵⁴.

Meno catastrofica è la posizione di chi ha apprezzato l’idea di un approccio “graduale”, osservando comunque che tali strumenti partecipativi *soft* potrebbero rappresentare un

stranieri a livello locale, (a cura di ASGI-FIERI), Torino 2005; G. ZINCONI (a cura di), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna 2000; G. ZINCONI (a cura di), *Secondo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna 2001; C. MANTOVAN, *Immigrazione e cittadinanza*, Milano 2007.

³⁵² Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., 23 ss.

³⁵³ Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., 24, nota 82, che richiama a supporto per i dati il Progetto Satchel, CE, Programma Socrates, *Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano*, giugno 2003.

³⁵⁴ S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., 24.

passaggio intermedio per il raggiungimento del diritto di voto, quale meta ultima del processo di integrazione vero e proprio³⁵⁵.

Resta, ad ogni modo, il fatto che simili strumenti partecipativi hanno viepiù contribuito a dimezzare il legame tra la cittadinanza (formale) e la partecipazione politica, trasfigurando in modo considerevole l'essenza stessa della democrazia partecipativa; la qual cosa potrebbe magari presagire in un più o meno prossimo futuro successivi interventi più incisivi.

Quale che sia l'etichetta in grado di attrarre la materia della titolarità dell'elettorato, occorre, ad ogni modo, riflettere sul fatto che l'esigenza di una disciplina uniforme in tema di diritti fondamentali sconsiglia quanto meno un intervento costitutivo a livello regionale o locale. Come è stato opportunamente messo in rilievo, l'autonomia non è, difatti, un *fine* ma uno *strumento*, asservito alla tutela più intensa dei diritti fondamentali³⁵⁶. E, sebbene quanto si dirà potrebbe apparire avventato senza il

³⁵⁵ Cfr. S. CECCANTI, *Intervento al Convegno «Da immigrati a cittadini: migliorare la partecipazione e costruire la rappresentanza»*, consultabile all'indirizzo web www.nessunluogelontano.it.

³⁵⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di corte cost. n. 325 del 2011)*, in www.giurcost.org, 2011, il quale rileva che "l'autonomia (...) ha senso se e in quanto si converta, nelle sue plurime manifestazioni (specie, appunto, in quelle al piano della normazione), in *servizio* per i diritti fondamentali, concorrendo per la sua parte al loro massimo appagamento possibile, alle condizioni oggettive di contesto. È stata pensata proprio per questo, pur se non in questo soltanto essa si risolve e riduce; ed è proprio per ciò, dunque, che fa tutt'uno con la salvaguardia dei diritti: *simul stabunt vel simul cadent*"; *amplius*, ID., *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.; ID., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in www.federalismi.it, 24/2011.

supporto di un'analisi di impatto ambientale, non è difficile immaginare quali pericoli, per le ragioni dell'eguaglianza, potrebbe implicare un'estensione dell'elettorato a macchia di leopardo, dal momento che, con ogni probabilità, la stessa popolazione immigrata non se ne gioverebbe affatto, potendosi solo ipotizzare un esponenziale incremento di fenomeni di ghettizzazione degli immigrati, che potrebbero, ove portati all'esasperazione, addirittura rievocare la nota esperienza, esecrabile, delle *banlieu* parigine.

5. Dai diritti di cittadinanza ai diritti di comunità: il rilievo dei doveri nella metamorfosi delle comunità politiche. Riflessioni a partire dalla giurisprudenza costituzionale sul dovere di difesa della patria

La questione della fonte (statale, regionale o locale) competente ad estendere l'elettorato allo straniero regolarmente residente, presuppone una preliminare risposta al livello costituzionale al problema dell'estendibilità dell'elettorato in favore del non cittadino.

Come è stato giustamente rilevato, il diritto vivente costituzionale ha progressivamente dimostrato come la tavola dei rapporti politici non possa essere più riduttivamente riferita ai soli diritti ricompresi nel titolo IV, della parte I, della Costituzione, occorrendo, invece, affiancare ad essi tutti quelli di "partecipazione politica", che possono essere considerati diritti "politici in senso lato" (di libertà e sociali), e che, pur assumendo

una rilevanza politica, fanno parte del patrimonio delle situazioni giuridiche riservate allo straniero regolarmente residente³⁵⁷.

La constatazione di una vieppiù diffusa denazionalizzazione delle situazioni giuridiche attive (e passive) priva, in effetti, di senso la dicotomia diritti politici in senso stretto-altri diritti civili e sociali, sicché occorre “pensare l’insieme delle situazioni giuridiche soggettive relative ad alcuni diritti di libertà quali componenti di uno *statuto di appartenenza ad una comunità* di un individuo; comunità che attraverso tale ampio ed aperto bagaglio di diritti, si fa ordinamento giuridico”³⁵⁸.

I diritti civili e, soprattutto, quelli sociali, difatti, risultano oggi strettamente connessi alla partecipazione della *persona* alla comunità e i diritti politici rappresentano il presupposto e, al contempo, il corollario delle libertà civili e sociali, come emerge già dal dibattito in Assemblea costituente, tanto che, in questa chiave, può giustificarsi l’idea di un aggiornamento della stessa categoria, che abbandoni la nomenclatura “diritti politici”, per l’appunto, in luogo di quella, più corretta, “diritti di comunità”³⁵⁹.

La crescente attenzione per il tema dei doveri costituzionali degli stranieri, sviluppatasi di recente nella riflessione scientifica, può essere, del resto, interpretata proprio nel segno di una progressiva, maturata presa di coscienza delle metamorfosi comunitarie in corso³⁶⁰. Lo sviluppo del sentimento di

³⁵⁷ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”*, cit., 14-16.

³⁵⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”*, cit., 15.

³⁵⁹ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”*, cit., 14 ss.

³⁶⁰ Da ultimo, sul tema dei doveri costituzionali degli stranieri, cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-

appartenenza alla comunità storicamente si interseca, difatti, con la valenza simbolica dei doveri, in quanto, dallo stato liberale ottocentesco in poi, l'accostamento tra la solidarietà e la cittadinanza risulta del tutto automatico, giacché, prima ancora che i diritti, sono proprio i doveri a connotare lo *status* di cittadino³⁶¹.

Come è stato, inoltre, rilevato, la dicotomia, di smendiana memoria, *burger/burgeois* descrive perfettamente questo processo: mentre lo spirito *burgeois* esprime l'esigenza di un progressivo riconoscimento delle libertà civili, funzionali a garantire alla borghesia emergente la primazia all'interno della società; il *burger* è invece colui che appartiene a tutti gli effetti alla comunità e che esercita le prerogative politiche che gli spettano³⁶².

E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 86 ss.; V. MARZUILLO, *I doveri costituzionali degli immigrati: una realtà in continua tensione tra obbligo giuridico ed onere sociale*, ivi, 414 ss.; A. W. PANKIEWICZ, *I doveri costituzionali degli immigrati extracomunitari*, ivi, 424 ss.; E. GROSSO, *I doveri costituzionali. Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su «Lo Statuto costituzionale del non cittadino»*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, in *www.astrid.it*. Il tema dei doveri costituzionali non ha, del resto, tradizionalmente riscosso un gran successo nella riflessione scientifica, o quanto meno, tale interesse non è paragonabile a quello riservato al tema dei diritti fondamentali: cfr., per tutti, G. M. LOMBARDI, *I doveri costituzionali, alcune osservazioni*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 568 ss.

³⁶¹ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 8 ss.

³⁶² Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 8. Insistono, inoltre, sulla componente deontica, quale fattore di costruzione della cittadinanza, R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig. it.*, III, Torino 1957, 306 ss.; G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 467; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., 163; P. CARROZZA, *Noi e gli altri*, cit., 56 ss.

Con l'avvento della Costituzione, la tematica dei doveri si lega, poi, com'è noto, alla matrice unitaria della solidarietà, costituendo "la base della convivenza sociale, normativamente prefigurata dal costituente"³⁶³: i doveri rafforzano, dunque, l'idea dell'obbligazione politica che si realizza attraverso la cittadinanza³⁶⁴. La solidarietà, quale collante dei doveri economici, sociali e politici – che si sviluppano nelle diverse disposizioni costituzionali e che si attuano al livello legislativo³⁶⁵ –, assicura, inoltre, quel minimo di integrazione necessario per scongiurare la disgregazione dell'ordinamento pluralista e per garantire un certo grado di consenso in ordine ai principi istituzionali dell'ordinamento³⁶⁶.

L'apertura agli stranieri del circuito dei doveri – apertura che, del resto, si coglie *in nuce* alla stessa formulazione impersonale dell'art. 2 Cost.³⁶⁷ – può, pertanto, fornire un valido supporto giustificativo, da un lato, a quel processo di

³⁶³ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 5 ss.

³⁶⁴ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 8; come è stato, peraltro, rilevato, i doveri sono utilizzati dalle Costituzioni del dopoguerra proprio per compattare la forma istituzionale che la Costituzione pretende di introdurre: L. VENTURA, *Art. 54*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1994, 56.

³⁶⁵ Sulla necessità di una legge di attuazione dei doveri richiesti dalla Costituzione, volta a specificarne il contenuto concreto, non essendo sufficiente per costituire le singole prestazioni la sola previsione costituzionale, cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 466; A. BARBERA, *Art. 2*, cit., 99; A. PACE, *Problematica*, cit., 58; E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 56.

³⁶⁶ Cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 46.

³⁶⁷ Sebbene appaia innegabile il fatto che il costituente avesse come modello di riferimento al riguardo proprio la comunità *nazionale*.

rigenerazione semantica della cittadinanza³⁶⁸ e, dall'altro, al processo di estensione della partecipazione politica.

Non a caso, la giurisprudenza costituzionale ha dato luogo ad alcune interessanti aperture proprio nel delicato ambito del dovere di difesa della patria, ossia di quel dovere che rappresenta “il massimo punto di incidenza del concetto di solidarietà politica”³⁶⁹. Benché la Corte costituzionale abbia, invero, affrontato solo indirettamente il problema dei destinatari del primo comma dell'art. 52 Cost., fermando la propria attenzione piuttosto sul secondo comma del medesimo articolo³⁷⁰, si tratta, nondimeno, di sviluppi assai interessanti in ordine al tema che si sta affrontando.

Per la prima volta, con la sentenza n. 53/1967³⁷¹ il giudice delle leggi, che rigetta la questione, fa ruotare tutto il *reasoning* decisorio attorno all'idea di una “autonomia concettuale e istituzionale” del dovere di difesa rispetto all'obbligo di leva. La sacertà della difesa della patria riguarda, in altri termini, solo il cittadino, per il quale l'obbligo di leva riveste un carattere

³⁶⁸ Cfr. P. COSTA, *La cittadinanza*, cit., 3-7. Come giustamente rilevato, ragionare dei doveri dello straniero significa, in sintesi, interrogarsi sul ruolo che questi può rivestire ai fini dello sviluppo della società, al cui perseguimento la Costituzione funzionalizza l'adempimento dei doveri inderogabili: cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 1 ss.

³⁶⁹ G.M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 244.

³⁷⁰ Su questa giurisprudenza, da ultimo, cfr. E. ZANIBONI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di prestazioni del servizio militare da parte dello straniero e dell'apolide. Profili di diritto internazionale*, in *Dir., imm., citt.*, 2/2002, 31 ss.

³⁷¹ Avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge 13 giugno 1912, n. 555, e dell'art. 1, lett. b) del D.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237, nella parte in cui si prevedeva, in taluni casi, l'obbligo di prestare il servizio militare per chi avesse perduto la cittadinanza italiana acquistandone quella di uno Stato straniero.

strumentale, mentre da questo circuito rimane escluso il non cittadino³⁷².

Nella prospettiva della Corte costituzionale – forse anche comprensibile nel contesto storico e sociale in cui la questione è decisa –, il dovere di difesa “si collega intimamente e indissolubilmente alla appartenenza alla *comunità nazionale* identificata nella Repubblica italiana (e perciò alla cittadinanza)”, trascendendo quello del servizio militare³⁷³. E questa *distinctio* consente alla Consulta di giudicare costituzionalmente conforme l'estensione, per via legislativa, dei destinatari del servizio di leva, allorché ricorrano particolari condizioni meritevoli di tutela.

Nelle successive occasioni, la questione dei destinatari della difesa della patria rimane, tuttavia, in ombra. Con la sentenza n. 974 del 1988, viene dichiarata costituzionalmente illegittima l'estensione dell'obbligo del servizio militare per coloro che abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di un altro Stato nel quale abbiano già prestato servizio militare. Ma, in quell'occasione, la questione viene risolta alla luce del principio d'eguaglianza, poiché il legislatore aveva introdotto una ingiustificata disparità di trattamento fra il soggetto in possesso di doppia cittadinanza che abbia già prestato il servizio militare nel paese di cui è cittadino e il cittadino italiano che abbia acquisito la cittadinanza di un paese estero nel quale abbia già prestato servizio. Difatti, mentre il primo è esonerato, sulla

³⁷² In senso critico, cfr. G. M. LOMBARDI, *Dovere di difesa, servizio militare e status del cittadino (profili critici)*, in *Giur cost.*, 1/1967, 343 ss.; P. D'AMELIO, *Leva militare*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano 1974, 190 ss.

³⁷³ Punto 1 del Cons. in dir.

base della Convenzione di Strasburgo, il secondo sarebbe, secondo la legge italiana, obbligato³⁷⁴.

Con la sentenza n. 278 del 1992, poi, la Corte completa il dispositivo del 1988, dichiarando illegittime le norme che non prevedevano l'esenzione dagli obblighi di leva di coloro che avessero perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di un altro Stato nel quale siano tenuti a prestare il servizio militare. Ad avviso della Corte, è equivalente la condizione di chi ha già prestato e chi debba prestare il servizio militare nello Stato di cui abbia acquisito la cittadinanza³⁷⁵. L'argomento principe della Consulta è questa volta, però, la norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta che vieta agli Stati di assoggettare gli stranieri ad obblighi militari per evitare che possano insorgere eventuali conflitti di lealtà³⁷⁶.

Le due decisioni, in definitiva, sebbene restringano l'ambito soggettivo dell'obbligo di leva, nondimeno si fondano su argomenti che non sembrano presupporre la completa esclusione dello straniero³⁷⁷. Il *reasoning* delle due sentenze vuole, difatti, evitare la possibile duplicazione della prestazione militare, con il rischio di conflitti di lealtà che possano esporre lo Stato ad un pericolo per la propria indipendenza e integrità³⁷⁸. Pertanto, in mancanza di questi presupposti, deve ritenersi conforme a Costituzione una legge che eventualmente estenda tale obbligo allo straniero³⁷⁹.

³⁷⁴ Punto 2 del Cons. in dir.

³⁷⁵ Punto 2 del Cons. in dir.

³⁷⁶ Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 239.

³⁷⁷ Cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 125.

³⁷⁸ Cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 125; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 234 ss.

³⁷⁹ Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 234 ss.

Particolarmente interessante è, poi, la sentenza n. 172 del 1999, per le implicazioni contenute, la quale ha, questa volta, ad oggetto la questione di costituzionalità dell'art. 16, comma 1, della legge sulla cittadinanza, nella parte in cui prevede l'assoggettamento alla leva militare obbligatoria degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica. Il problema, a differenza di quanto accaduto in passato, viene correttamente inquadrato nel contesto dei destinatari del dovere di difesa della patria; il che consente alla Corte di superare quella "autonomia concettuale e istituzionale" tra i due commi dell'art. 52 Cost., che aveva in precedenza rilevato³⁸⁰.

L'art. 52 Cost. – si legge nella decisione – riserva in modo esplicito il sacro dovere di difesa ai cittadini, mentre lo fa in modo *implicito* relativamente al servizio militare, che – per quanto dotato di una propria autonomia concettuale e istituzionale – rappresenta "un modo di rendere attuale il dovere di difesa". Tuttavia, la limitazione dell'ambito soggettivo al cittadino ha una portata "in positivo", non avendo l'effetto di "circoscrivere in negativo" i limiti soggettivi del dovere costituzionale³⁸¹. Il silenzio della norma, in altri termini, non esclude che la legge possa, in determinati casi, estendere l'obbligo al non cittadino, allorché tale estensione risulti conforme al canone della ragionevolezza³⁸². Ad avviso della Corte, dunque, esiste uno "spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può fare uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare le ragioni che inducano a

³⁸⁰ Cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 126.

³⁸¹ Punto 2.1. del Cons. in dir.

³⁸² Punto 2.1. del Cons. in dir.

estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare”³⁸³.

Il sindacato sulla ragionevolezza compiuto in concreto dalla Corte esclude, poi, la incostituzionalità della legge, in quanto gli apolidi *residenti* in Italia godono di un’ampia tutela in materia di rapporti civili e sociali, che induce a ritenerli parti di una comunità di diritti (e doveri) che giustifica la sottoposizione ai doveri funzionali alla sua difesa. “Tale comunità di diritti e doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza”³⁸⁴.

6. Recenti sviluppi in tema di doveri dello straniero regolarmente residente: taxation without representation?

³⁸³ Punto 2.1. del Cons. in dir.

³⁸⁴ Punto 2.3. del Cons. in dir. Ad avviso della Corte, una “conclusione, questa, in relazione al dovere di difesa, cui è possibile pervenire perché e in quanto la Costituzione (artt. 11 e 52, primo comma) impone una visione degli apparati militari dell’Italia e del servizio militare stesso non più finalizzata all’idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello “Stato di potenza”, ma legata invece all’idea della garanzia della libertà dei popoli e dell’integrità dell’ordinamento nazionale”.

Il riferimento alla comunità di diritti e doveri contenuto nella decisione del 1999 della Corte costituzionale ha evocato ad alcuni l'idea habermasiana del patriottismo costituzionale: in questa dimensione, il sacro dovere di difesa della patria si tramuta, difatti, in un dovere di difesa dell'ordinamento costituzionale³⁸⁵, che tutti, in quanto godano dei suoi privilegi, sono tenuti a difendere³⁸⁶. Si tratta, ad ogni modo, senza dubbio, di una raffinata apertura ad un'idea meno sacrale della patria, che tende ad affrancarsi dall'*ἔθνος* in senso atavico, avvicinandosi vieppiù al concetto sociologico del *δῆμος*, ora ammantato di dignità giuridica. La qual cosa, come si dirà, non può lasciare indifferenti in ordine alla questione della titolarità dell'elettorato del non cittadino.

La sostituzione del servizio di leva militare obbligatorio, con l'introduzione di un sistema di reclutamento a base volontaria e l'introduzione del servizio civile nazionale, ha, d'altra parte, già reso *demodé* il problema della difesa armata. Le più recenti riforme legislative denotano, difatti, l'insistenza su di un percorso votato alla volontarietà e alla libertà delle scelte, che contestualizza l'idea del sacro, rendendolo più coerente alla dimensione sociale attuale³⁸⁷. Come è stato rilevato, in questa dimensione, la solidarietà finisce per scollarsi dalla componente

³⁸⁵ Cfr. E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi*, cit., 1705 ss.; più contenute, invece, sono le riflessioni sulla pronuncia di G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte*, cit., 1728 ss.

³⁸⁶ Cfr. E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, cit., 1712.

³⁸⁷ Cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 130.

deontica, non essendo più solo una base di legittimazione dei doveri, e rivitalizza la sua funzione partecipativa ai vincoli di una comunità statuale in corso di formazione³⁸⁸.

Il diffondersi di pratiche caratterizzate da una adesione volontaria genera, pertanto, sentimenti di relazione e di stabilizzazione dei legami sociali del tutto rinnovati, contribuendo ad un processo di integrazione intorno ai valori condivisi da una comunità organizzata³⁸⁹. La dimensione solidaristica del servizio civile trova, inoltre, riscontro nella giurisprudenza costituzionale, che ne ha sovente colto la funzionalizzazione rispetto all'interesse collettivo, piuttosto che esaltarne la componente individualistica, legata alla tutela della coscienza. Le sentenze nn. 164/1985; 228/2004; 431/2005; i principi cui si ispira la riforma legislativa sul servizio civile offrono, del resto, una importante testimonianza di quanto osservato³⁹⁰.

³⁸⁸ Cfr. N. LIPARI, *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in *Parlamento*, 12/1989, 19; G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 79; G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 131.

³⁸⁹ Cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 131.

³⁹⁰ Cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 131-132, il quale rileva che "la giurisprudenza in tema di servizio civile ha infatti progressivamente interpretato il servizio civile non solo in termini di alternativa alla leva, riconosciuta a garanzia del rispetto della libertà di coscienza di ognuno e quale strumento di pluralismo, ma anche in quanto pratica di solidarietà. Per questa via il servizio civile, in quanto cioè strumento di una composizione non compromissoria delle differenti sensibilità e credenze e dei conflitti tra queste, ma anzi capace di promuovere attività socialmente significative, si lega a un ripensamento della stessa cittadinanza che si articola attorno alla capacità ed alla disponibilità dei suoi membri a riconoscersi ed a riconoscere i valori di ciascuno sulla base di un rapporto di convivenza, di compatibilità piuttosto che di dominio/soggezione. Un ripensamento della cittadinanza che innanzitutto attraverso il servizio civile ha condotto ad un allargamento della «cittadinanza dei doveri» alle donne e che a questo punto difficilmente può continuare ad escludere la componente immigrata della popolazione residente".

Un recente caso deciso dal Tribunale di Milano – sezione lavoro –, che – aderendo ad una interpretazione costituzionalmente conforme della nozione di cittadino, per cui è tale non solo il soggetto munito di cittadinanza ma “il soggetto che appartiene in maniera stabile e regolare alla comunità”, che come tale partecipa del discorso sulla solidarietà politica, economica e sociale di cui all’art. 2 Cost. –, ha annullato il bando di ammissione al servizio civile in Italia e all’estero, a motivo della sua natura discriminatoria, poiché escludeva il non cittadino regolarmente residente, dimostra che di questa dimensione gli stranieri residenti chiedono e hanno diritto di entrare a far parte³⁹¹. Così come, nella stessa direzione, va una recente

³⁹¹ Con la sentenza del 12 gennaio 2012, il Tribunale di Milano – sezione lavoro – ha annullato il bando di ammissione al servizio civile in Italia e all’estero, a motivo della sua natura discriminatoria.

La decisione, emessa sul ricorso presentato ai sensi dell’art. 44 del T.U. sull’immigrazione, contiene l’ordine rivolto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – ufficio nazionale per il servizio civile – di modificare il Bando nella parte in cui richiede, tra i requisiti di ammissione, il possesso della cittadinanza italiana, non consentendo l’accesso anche allo straniero regolarmente residente.

Nella sentenza si legge che la natura del servizio civile è diversa da quella dell’ormai abolito servizio militare, e tuttavia ciò non esclude il collegamento con il dovere di difesa della patria, che assume oggi un contenuto molto più ampio rispetto al passato, poiché involge una serie di attività finalizzate alla solidarietà sociale, alla cooperazione nazionale ed internazionale, alla salvaguardia del patrimonio ambientale, culturale, artistico e storico, allo sviluppo della pace tra i popoli. Lo stesso servizio civile, del resto, partecipa ormai delle finalità solidaristiche perseguite più in generale dalla difesa della patria.

Queste premesse consentono, dunque, al giudice milanese di risolvere la controversia, interpretando “in maniera conforme ai principi costituzionali” la nozione di cittadino contenuta – si faccia attenzione –, non solo nel Bando, ma nello stesso decreto legislativo istitutivo del servizio. Cittadino è non solo il soggetto munito di cittadinanza ma “il soggetto che appartiene in maniera

ordinanza del Tribunale di Siena, che ha riconosciuto il diritto di uno straniero regolarmente residente ad accedere al lavoro pubblico – nella specie con riguardo all'avviamento al lavoro per un posto di centralinista telefonico presso la Ragioneria territoriale dello Stato – e, pertanto, ritenendo illegittimo, ai sensi dell'art. 43 del T.U. sull'immigrazione, il comportamento della Pubblica amministrazione, che rifiutava al ricorrente l'accesso al lavoro, per il solo fatto che questi non fosse in possesso della cittadinanza italiana³⁹².

La sentenza della Corte costituzionale del 1999, nonché le decisioni di alcuni illuminati giudici di primo grado forse saranno pure rondini che non fanno ancora una primavera, e tuttavia non può negarsi come si tratti di decisioni in grado di dischiudere

stabile e regolare alla comunità”, che come tale partecipa del discorso sulla solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

³⁹² Nel caso di specie, la richiesta di un soggetto, residente in Italia da lungo tempo e coniugato con una cittadina italiana, era stata rigettata per decisione del Servizio Politiche Attive del Lavoro e Formazione Professionale della Provincia di Brindisi, stante il mancato possesso della cittadinanza italiana.

In una “lettura orientata del sistema”, illuminata dagli artt. 3 e 4 della Costituzione, il tribunale senese osserva come la risposta al problema debba essere incentrata sul divieto di discriminazione, “correlato a un diritto di natura universale, inviolabile, posto a tutela della dignità umana e sociale, e delle libertà fondamentali della persona, che prima ancora di essere cittadina di un qualche paese è, appunto, persona, che per diritto naturale, potrebbe dirsi, può essere parte di un rapporto di lavoro”.

Pertanto, osserva il giudice senese, il diritto al lavoro, “partecipando della natura dei diritti fondamentali, deve essere goduto in eguale misura dal cittadino italiano o comunitario e da quello straniero, giacché il principio di parità e quello di non discriminazione sono idonei a superare la regolamentazione specifica del diritto in questione nella parte in cui è ostativa all'accesso dei lavoratori stranieri al rapporto di lavoro pubblico”.

nuovi e più interessanti scenari in ordine al processo di estensione dei diritti di partecipazione politica³⁹³.

D'altra parte, per rimanere in tema di doveri di solidarietà, occorre sottolineare che il dovere di contribuzione assume a prima vista una vocazione inclusiva. La Carta costituzionale, infatti, diversamente dallo Statuto Albertino, che limitava il dovere in questione ai soli regnicoli³⁹⁴, privilegia, in luogo di quello personale, il criterio della territorialità, che si ricollega, com'è noto, alla "solidarietà di gruppo" quale mezzo di distribuzione di benefici e oneri inerenti alla partecipazione al gruppo stesso³⁹⁵.

Tradizionalmente, si è dato per scontato che questo gruppo fosse composto dai soli cittadini, tanto che un tale profilo è rimasto in ombra nella riflessione scientifica³⁹⁶. La dottrina che si è occupata del tema ha, nondimeno, presupposto che il dovere di contribuzione fosse espressione della solidarietà, mentre maggiori dubbi si sono nutriti in ordine alla sua natura politica. Sennonché,

³⁹³ Il Tribunale milanese e quello senese avrebbero, ad esempio, potuto sospendere il giudizio – accogliendo, nel caso pendente dinanzi al Tribunale di Milano, l'eccezione della parte privata –, contestualmente rimettendo gli atti alla Corte costituzionale. Ipotizzando che la Consulta, al termine del giudizio, ricorresse ad una sentenza additiva, a quel punto certamente gli effetti prodotti si sarebbero rivelati assai più dirompenti rispetto alla decisione del giudice di primo grado, che produce effetti limitati al caso concreto. Tuttavia, non è escluso che la questione possa giungere egualmente al giudice delle leggi magari nel corso dei successivi gradi di questo giudizio.

³⁹⁴ Rileva questo dato, in particolare, G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 119.

³⁹⁵ Sul punto cfr. V. UCKMAR, *La tassazione degli stranieri in Italia*, Padova 1955, *passim*; sul criterio della territorialità delle imposte, cfr., inoltre, A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino 2003, 206 ss.; G. FRANZONI, *La territorialità nel diritto tributario*, Milano 2004; A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano 1948, 70 ss.; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, *passim*.

³⁹⁶ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 21.

anche quando se ne è contestata la riconducibilità al dovere di fedeltà alla Repubblica³⁹⁷, allo scopo di affievolirne la natura politica per ricondurlo ai doveri di solidarietà economica³⁹⁸, è parso comunque indiscusso che l'imposizione tributaria traesse origine da "ragioni di stretta solidarietà politica", sebbene le stesse assumessero "un rilievo di carattere accessorio e (...) indiretto"³⁹⁹.

La natura politica⁴⁰⁰ della solidarietà avrebbe consentito, peraltro, ad avviso di questa dottrina, di introdurre differenziazioni tra stranieri e cittadini con riguardo all'entità della prestazione⁴⁰¹. La cittadinanza fungerebbe, in altri termini, da "elemento differenziatore dell'intensità e della misura secondo cui il dovere di prestazione tributaria grava su quanti sono sottoposti alla potestà statuale"⁴⁰², e la solidarietà politica assumerebbe la funzione di graduare "la partecipazione alle spese pubbliche postulata dalla solidarietà economica"⁴⁰³.

Ora, al di là della criticabilità di una impostazione del genere, che, di fatto, finisce per parcellizzare il concetto unitario della solidarietà⁴⁰⁴, la circostanza che al livello di legislazione ordinaria non sussista alcuna differenza tra cittadino e straniero in ordine all'entità della contribuzione, cozza la predetta

³⁹⁷ Cfr. A. AMORTH, *La costituzione italiana*, cit., 70.

³⁹⁸ Cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 364 ss.

³⁹⁹ G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 360.

⁴⁰⁰ Con tutta evidenza, la affermata natura non politica del dovere di contribuzione risente, per lo straniero, dell'idea secondo cui questi sarebbe tradizionalmente estraneo al circuito della partecipazione politica: A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 253.

⁴⁰¹ Cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 360 ss.

⁴⁰² G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 360.

⁴⁰³ G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 361.

⁴⁰⁴ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 21.

affermazione. Anzi, come è stato pure di recente rilevato, le trasformazioni sociali in atto e l'incremento esponenziale, nella categoria dei contribuenti, del ruolo degli stranieri paiono avere comportato una netta inversione di tendenza in ordine alla natura della capacità contributiva⁴⁰⁵. Difatti, non solo non si giustifica più la tesi tradizionale che riconduce il dovere di contribuzione alla categoria degli obblighi di polizia, ma ne consegue che lo straniero sia partecipe dello stesso interesse fiscale⁴⁰⁶, in quanto interesse dello Stato-comunità, che assolve la funzione strumentale di garanzia dei diritti inviolabili e, segnatamente, dei diritti sociali⁴⁰⁷.

Ma, se il dovere di contribuzione serve a finanziare i servizi che si ricollegano all'interesse fiscale, come può una fetta dei contribuenti essere esclusa dalle decisioni sulla destinazione e sulla distribuzione delle risorse? Che ne è, cioè, dell'adagio liberale *no taxation withouth representation*⁴⁰⁸?

⁴⁰⁵ Come è stato rilevato, l'apporto dei lavoratori stranieri al gettito fiscale nazionale contributivo è oggi ben superiore di quello dei cittadini, se si prende di riferimento l'entità delle prestazioni sociali ad essi fornite: cfr. G. ZINCONI, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, cit.

⁴⁰⁶ Ossia "l'interesse della comunità di ottenere le risorse generali occorrenti per realizzare le finalità pubbliche": P. BORIA, *Art. 53*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1055.

⁴⁰⁷ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 22; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 1; F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 41 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 75 ss.

⁴⁰⁸ Cfr. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 121 ss.; D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, cit., 15; A. RUGGERI, *Note introduttive*, cit., 21.

7. La condizione giuridica dello straniero tra solidarietà orizzontale e fedeltà alla Repubblica

Lo straniero è, come si è avuto modo di rilevare, per Costituzione, già destinatario dei principali doveri di solidarietà economica, sociale e *politica*, positivizzati dall'art. 2 Cost.: tanto basterebbe per supportare una legge che estendesse la titolarità del voto (attivo e passivo), benché occorra rilevare una certa ritrosia del legislatore, che rischia a questo punto di convertirsi in una lesione della Carta costituzionale.

La solidarietà orizzontale – è stato osservato – ha natura paradossale perché non può essere imposta⁴⁰⁹, e tuttavia è un dato di fatto che, nella latitanza del legislatore, le maggiori spinte inclusive provengano proprio dal basso, ossia dai cittadini. Si pensi alla proposta di legge n. 5031 del 6 marzo 2012 durante la XVI legislatura, di iniziativa popolare, volta ad estendere agli

⁴⁰⁹ Cfr. A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, cit., 12, il quale rileva che i nuovi diritti sociali derivano la propria connotazione paradossale proprio dal principio di solidarietà, “del quale costituiscono una peculiare traduzione; principio che prescrive ciò che, essendo per definizione spontaneo, può essere soltanto auspicato o, al più, promosso dalle istituzioni repubblicane attraverso gli strumenti di un’adeguata «pedagogia democratica»” (G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, cit.). Morelli, inoltre, rileva come “in verità (...) tutti i doveri inderogabili di solidarietà si mostrano analogamente paradossali perché hanno la funzione di «far da veicolo tra ciò che è prima (e fuori) e ciò che è dentro la Costituzione» (A. RUGGERI *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 559.), ovverosia tra etica repubblicana e diritto costituzionale”.

stranieri regolarmente residenti il diritto di voto in ambito locale, provinciale e regionale⁴¹⁰.

L'esclusione dal circuito dei doveri ha, peraltro, rappresentato in passato una delle più consistenti obiezioni contro l'estensione del voto agli stranieri; obiezioni che, inevitabilmente, divengono inconsistenti se si muove dalla metamorfosi delle comunità politiche. Oltre che – come si è osservato – il sacro dovere di difesa della patria, anche il contenuto della fedeltà alla Repubblica può, peraltro, subire un analogo processo di desacralizzazione⁴¹¹.

Come dimostra il dibattito scientifico, non v'è, del resto, univocità di posizioni intorno alla identificazione della fedeltà⁴¹², per alcuni relegata nella sfera dei fatti di sentimento⁴¹³, per altri avente una piena natura giuridica⁴¹⁴. E l'estensione dell'ambito soggettivo dei destinatari della fedeltà trova, ad ogni modo,

⁴¹⁰ La proposta di legge in questione prevede l'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali, provinciali, nelle città metropolitane e regionali a chi non sia cittadino italiano quando abbia maturato cinque anni di regolare soggiorno in Italia (artt. 2 e 3), nonché l'autorizzazione alla ratifica del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica al livello locale (art. 6).

⁴¹¹ Fra le principali obiezioni alla estendibilità dei diritti politici figura, d'altro canto, proprio quella che vuole lo straniero non sottoposto al dovere di fedeltà alla Repubblica: cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 433; E. GROSSO, *Straniero*, cit., 178 ss.

⁴¹² Sottolinea questo dato M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 433, secondo il quale, paradossalmente, la dottrina, quando si tratta di escludere lo straniero dal voto, invece, riaffermerebbe una nozione del tutto univoca della fedeltà.

⁴¹³ Cfr. in argomento soprattutto A. FALZEA, *Fatto di sentimento*, in ID., *Voci di teoria generale del diritto*, Milano 1985, 541 ss.

⁴¹⁴ Per una ricostruzione delle tesi sul contenuto della fedeltà alla Repubblica, cfr., per tutti, A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, cit., 140 ss.

supporto nella tesi di chi ha sovrapposto fedeltà ed osservanza, poiché non v'è dubbio che l'osservanza della Costituzione e delle leggi, quale connotato della doverosità dell'ordinamento, sia rivolta a tutti⁴¹⁵. Quand'anche si volesse distinguere tra fedeltà e osservanza – secondo una tesi che pare peraltro giuridicamente preferibile⁴¹⁶ – gli spazi per coinvolgere lo straniero non sarebbero comunque serrati, come ha, inoltre, rilevato chi, muovendo dalla visione della fedeltà nei termini di una “continua apertura al confronto” – nella logica della distinzione tra le “democrazia che si difendono” e le “democrazia aperte” –, ha riscontrato una differenza di ordine solo quantitativo tra cittadino e straniero: dove, cioè, “il cittadino è tenuto a fare, per salvaguardare certi valori, lo straniero può essere tenuto a non fare, a non aggredire i valori medesimi”⁴¹⁷.

Alle medesime conclusioni si può, d'altra parte, pervenire accogliendo altre ricorrenti affermazioni della dottrina. Come è stato rilevato, difatti, quale che sia la configurazione del dovere di fedeltà, appare arduo ipotizzare una esclusione totale del non cittadino. Lo è, ad esempio, se si conviene che essa si traduca nel divieto di commettere fattispecie delittuose, come quelle disciplinate dall'art. 283 c.p., o ricomprese nel titolo I, capo I e II del codice penale, giacché l'ambito soggettivo delle norme penali

⁴¹⁵ Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 256-257.

⁴¹⁶ Cfr. L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984, 42, secondo cui la fedeltà consiste, non già in una “generica fedeltà allo Stato *tout court*” e nemmeno in una “specificata fedeltà alla forma di Stato repubblicana”, ma nella “fedeltà alla Costituzione ed all'ordinamento da essa introdotto sul quale si regge lo Stato”.

⁴¹⁷ A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma 1989, 4; ID., *Doveri pubblici*, *ivi*, XII, 2, conf. G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., 96-97.

non può che essere tendenzialmente destinato a “tutti”⁴¹⁸. Ma lo è altrettanto se si colloca la fedeltà nella sfera del metagiuridico, stante ovviamente la insondabilità del foro interno.

Da ultimo, chi ha riflettuto sulla fedeltà alla luce del mutato contesto delle società multiculturali ha, inoltre, evidenziato l'esigenza di ricercare un punto di equilibrio, che presupponga la “totale accettazione, da parte degli immigrati stranieri, della natura pluralistica del sistema costituzionale (...)”, senza la pretesa che essi siano immediatamente disponibili ad aderire spontaneamente ai fondamenti di quell'ordine”⁴¹⁹. Tale punto di equilibrio, che consente di dare risposta alle molteplici obiezioni sollevate nei confronti della “mollezza” del metodo multiculturale, è stato trovato nella definizione della fedeltà “come rispetto del fondamento pluralistico dell'ordinamento costituzionale”⁴²⁰.

Una simile impostazione consente, con tutta evidenza, di allargare anche al non cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e, pertanto, di inferire alcune conseguenze decisive intorno alla titolarità dell'elettorato dello straniero residente.

8. Il principio di indivisibilità dei diritti e quello di corrispondenza tra i diritti e i doveri quali elementi determinanti in ordine all'esistenza di un diritto costituzionale all'elettorato attivo e passivo in favore dello straniero regolarmente residente

⁴¹⁸ Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 257 ss.

⁴¹⁹ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 17.

⁴²⁰ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 15.

Il coinvolgimento dello straniero regolarmente residente nelle pratiche della solidarietà, da un lato, e l'estensione dei diritti sociali di partecipazione, dall'altro, consente di fotografare per un attimo le trasformazioni, in senso vieppiù inclusivo, che hanno riguardato più in generale le comunità nazionali. Un simile processo di denazionalizzazione dei diritti e dei doveri può, dunque, come si è anticipato, essere efficacemente descritto sostituendo l'etichetta "diritti di cittadinanza" – di per sé tecnicamente scorretta – con l'espressione "diritti di comunità", che meglio pare rendere l'idea delle società multiculturali.

L'impostazione che insiste sulla peculiarità dei diritti politici risente, del resto – come è stato rilevato –, di una logica "darwinista"⁴²¹: le tassonomie miranti a descrivere le classi dei diritti fondamentali non appaiono oggi adeguate a descrivere la realtà in continuo movimento; non a caso, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel riconoscere pari dignità a tutte le classi di diritti, dividendole per valori, positivizza il principio di indivisibilità⁴²². Le classificazioni dei diritti in generazioni conservano, pertanto, la loro efficacia unicamente a scopi didattici⁴²³.

⁴²¹ C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 20.

⁴²² Da ultimo si è tornato ad occupare di indivisibilità dei diritti S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 30 ss.

⁴²³ Cfr., da ultimo, A. PIZZORUSSO, *Le «generazioni» dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO, *Diritto di welfare*, cit., 45 ss.; part. 68-69, il quale rileva che la classificazione dei diritti fondamentali in "generazioni" assume un ruolo "soprattutto per la storia (e per la cronaca) degli eventi costituzionali dell'epoca contemporanea e di quelli degli ultimi due-tre secoli. Sembra invece che la distinzione delle generazioni di diritti (o di documenti in cui la tutela dei diritti sia enunciata) non presenti

I diritti fondamentali, come è stato rilevato, non sono leibnizianamente delle monadi non comunicanti tra di loro⁴²⁴, ed anzi la storia insegna proprio come tutti i diritti costituzionali siano al contempo diritti di difesa, diritti a prestazione e diritti di partecipazione⁴²⁵. E, se questo è vero, l'affermazione che i diritti politici siano diritti fondamentali del solo cittadino si converte nella negazione della natura inviolabile degli altri diritti di cui è incontestata la vocazione universale.

Come è stato, peraltro, autorevolmente rilevato, muovendo da una disamina della solidarietà nell'ambito dei rapporti che legano l'art. 2 Cost. agli artt. 3 e 4 Cost., se l'indirizzo cui si ispira l'art. 3, comma 2, Cost. è "quello di rendere possibile l'adempimento dei doveri di solidarietà nel quadro di un'ampia e articolata integrazione della comunità sociale nella sfera

sufficiente carattere di precisione per poter essere utilizzata come una nozione giuridica, sia sul piano legislativo, sia su quello dell'interpretazione sistematica, a livello dottrinale, giurisprudenziale o a qualunque altro". A rilevare, ritiene ancora l'Autore, è invece il principio della "necessaria giustiziabilità dei diritti fondamentali, quale che sia il loro contenuto, come, del resto, rilevato, dalla Corte cost. nella sentenza n. 26/1999, in cui si può leggere che "al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude infatti che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere" (punto 3.1. del Cons. in dir.)

⁴²⁴ Cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 156.

⁴²⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 79 ss.; ID., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Corte costituzionale (Costituzione repubblicana). Relazione al Convegno annuale dell'AIC Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana, Torino 27-29 Ottobre 2011*, in *www.rivistaaic.it*, 2011. 50 ss.; F. BIONDI, *Voce Livelli essenziali delle prestazioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano 2006, 3567.

pubblica”, il risultato dell’attività dei pubblici poteri volta a crearne i presupposti “si dirige essenzialmente contro gli «ostacoli di ordine economico e sociale» e non riguarda il terzo momento, quello politico”, poiché la Carta costituzionale considera, in questo settore, “già avvenuta la *rimozione* di ostacoli (...) di carattere antidemocratico od autoritario”, in considerazione “dei suoi precetti riferentesi al momento politico, che investe la stessa forma di esistenza e il modo di essere dello Stato”⁴²⁶. Una simile osservazione conferma l’idea per cui non è pensabile una rimozione degli ostacoli di ordine economico-sociale, che la Corte ha, come si è visto, compiuto con riguardo alla sfera dei diritti sociali dello straniero residente, che si sgancia da una già presupposta rimozione degli ostacoli di ordine politico (sempre con riguardo allo straniero residente).

Il contesto socio-economico che stiamo vivendo, segnato da una crisi economica che rischia di divenire endemica⁴²⁷, denota, peraltro, i pericoli di una tendenza a fare ricorso a logiche di *social leveling down*⁴²⁸, sicché la riduzione dello Stato sociale rischia di accompagnarsi a “politiche di appartenenza”⁴²⁹ che finiscono per escludere gli “ultimi arrivati”, ossia gli stranieri⁴³⁰. Talché, emarginare lo straniero regolarmente residente dal circuito delle decisioni politiche, che subirà in termini di distribuzione delle risorse, equivale a digradare i diritti

⁴²⁶ G. M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 52-53.

⁴²⁷ Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., 4 ss.

⁴²⁸ S. BESSON-A. UTZINGER, *Introduction: Future Challenges of European Citizenship. Facing a Wide-open Pandora’s Box?*, in *European Law Journal*, 2007, 573 ss.; conf. S. GIUBBONI, *Diritti*, cit., 225.

⁴²⁹ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, cit., 40 ss.

⁴³⁰ Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., 5.

(inviolabili) sociali in diritti concessi, ottriati, ingenerando una sorta di “paradosso democratico”⁴³¹.

L’indivisibilità dei diritti costituzionali dimostra, peraltro, come non esistano diritti di serie A e diritti di serie B; lo straniero – sempre secondo ragionevolezza – deve, dunque, essere titolare anche dei diritti di partecipazione politica e del voto – che di essi è il principe –, quali diritti inviolabili di appartenenza stabile ad una comunità⁴³².

Lo stesso principio di corrispondenza tra diritti e doveri scolpito dall’art. 2 Cost.⁴³³ conferma quanto appena detto. Si può

⁴³¹ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni*, cit., 42 ss., che si riferisce al riguardo ad un “convitato di pietra”. Sui legami tra sistemi di *Welfare*, cittadinanza e consenso politico, cfr., in generale, P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, cit., 207 ss.; B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari 2003, 78 ss.

⁴³² Come rileva B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”*, cit., 14-15 la “tavola dei diritti politici” non è, del resto, costituita formalmente solo dai diritti contenuti nel titolo IV della parte I della Costituzione, dovendosi affiancare ad essi sia tutti quei diritti definiti dalla dottrina di “partecipazione politica” che quei diritti politici in senso lato, quali diritti di libertà e diritti sociali, che potrebbero essere definiti “politicamente rilevanti” e che riguardano oggi lo straniero. In questo senso – osserva ancora l’Autore – “occorre chiedersi se ha un senso distinguere ancora – sempre con riferimento al profilo della titolarità – tra la categoria dei diritti politici in senso stretto (o formale) e quella degli altri diritti (civili e sociali) o se, come si auspica, occorra pensare l’insieme delle situazione giuridiche soggettive relative ad alcuni diritti di libertà quali componenti di uno “*statuto di appartenenza ad una comunità*” di un individuo; comunità che, proprio attraverso tale ampio ed aperto bagaglio di diritti, si fa ordinamento giuridico”.

⁴³³ Sulla corrispondenza fra diritti e doveri con particolare riguardo alla sfera dei rapporti politici, cfr., fra i tanti, P. BARILE, *Diritti dell’uomo*, cit., 32; U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all’estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Padova 1990, 302; A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, cit., 1111.

discutere circa le differenze strutturali tra diritti e doveri, gli uni – riconosciuti – aventi natura prestatuale; gli altri – richiesti – aventi natura poststatuale⁴³⁴. Quale che sia la loro natura, è, tuttavia, un dato di fatto che essi siano affratellati nell'art. 2 Cost. secondo un principio di corrispondenza. Il che non significa che i diritti attendano, per essere inverati, l'adempimento di doveri, secondo una strana logica commutativa più consona al diritto civile, ma semplicemente che non è consentito richiedere doveri che non presuppongano diritti⁴³⁵. L'immissione dello straniero residente nel circuito della solidarietà politica sostiene, dunque, e rende doverosa la praticabilità di interpretazioni evolutive volte a superare il dato letterale del testo, nella parte in cui si rivolge al (solo) cittadino.

Quando la Corte costituzionale afferma che il sacro dovere di difesa della patria è, sempre secondo ragionevolezza, rivolto anche allo straniero regolarmente residente, dimostra, a parere di chi scrive, che il non cittadino regolarmente residente è già per Costituzione titolare dei diritti politici, salvo che si intenda inferire da ciò una pretesa, contraria allo spirito della Costituzione, di doveri subito e di diritti a futura memoria⁴³⁶.

⁴³⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive*, cit., 22.

⁴³⁵ Il principio di indivisibilità dei diritti e doveri costituisce un argomento forte nella tesi di M. LA TORRE, *Diritto e politica. Indagine preliminare allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 273 ss., il quale opta per la tesi della necessaria estensione agli stranieri residenti del diritto di voto.

⁴³⁶ La dottrina che ha limitato la titolarità dei diritti di partecipazione politica ai cittadini ha, del resto, presupposto che il non cittadino fosse escluso dallo stesso circuito dei doveri: cfr., ad esempio, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., 316-318. Del resto, gli stessi Autori che tendevano ad escludere gli stranieri dalle libertà politiche, finivano per escludere correlativamente anche i doveri, ed inoltre un dei più significati problemi di

9. Riflessioni conclusive: l'elettorato attivo e passivo quale diritto fondamentale dal livello locale a quello nazionale

Come si è cercato di chiarire, l'elettorato attivo e passivo dello straniero regolarmente residente è, dunque, un diritto già immanente nel tessuto costituzionale – per come interpretato evolutivamente dalla Corte costituzionale –, che si fonda su una rilettura di tutto il sistema alla luce del principio d'eguaglianza. Altro è poi discutere sulla durata della residenza a tal fine richiesta. Il che consente, secondo quanto anticipato in premessa, di tornare sul problema della fonte più idonea alla sua disciplina.

Si è ben consci, peraltro, di sostenere una posizione del tutto minoritaria, e, tuttavia, si tratta di una tesi che pare costituire il naturale corollario dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale realizzatasi fino ad ora, malgrado tanti rimangano allo stato dei fatti i chiaroscuri che regnano in questa materia, mentre rimane la certezza che si tratti di un problema di

costituzionalità sollevati dalla dottrina con riguardo alla revisione dell'art. 48, comma 2, Cost. riguardava proprio lo scollamento tra i diritti di partecipazione politica e l'adempimento dei doveri di solidarietà: cfr., per tutti, U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero*, cit., 302. Sul punto cfr., più in generale, inoltre G. BISCOTTINI, *La condizione giuridica degli italiani non appartenenti alla Repubblica*, in *Annali dell'Università di Camerino*, 1950, 23 ss.; A. REPOSO, *Gli italiani non appartenenti alla Repubblica (vecchi e nuovi problemi)*, in *Dir. e società*, 2/1973, 920 ss.; A. LABELLA, *Una figura ambigua: l'italiano non appartenente alla Repubblica*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 1977, 363 ss.

formidabile complessità per il quale urge, nondimeno, una risposta.

Se tale rilettura in senso sostanziale delle norme sulla cittadinanza in tema di elettorato attivo e passivo dovesse rivelarsi corretta, la logica conseguenza di ciò potrebbe essere anche quella di un intervento additivo (di principio) della Corte costituzionale, che estenda i diritti in questione alle categorie escluse, come è accaduto in passato per i diritti sociali. Appare, tuttavia, preferibile, senza dubbio, un intervento in materia del legislatore statale, con una legge che si qualificherebbe in questo caso di necessaria attuazione costituzionale⁴³⁷.

Una soluzione percorribile, se si vuole sfruttare al massimo le potenzialità insite nel processo di inclusione al livello locale, potrebbe consistere – come è stato rilevato – nell’approvazione di una “specificata clausola di investitura” da parte del legislatore statale, previa determinazione, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettere a) e p), degli aspetti di fondo della disciplina, riservando poi agli Statuti comunali la determinazione di quelli secondari⁴³⁸. E, al fine di preservare le ragioni dell’autonomia comunale, tale legge di investitura dovrebbe limitarsi alla disciplina degli aspetti davvero fondamentali della materia, quali: il limite minimo di tempo di residenza regolare prevista sul territorio; la presenza di condizioni ulteriori come la regolarità dell’ingresso, del soggiorno

⁴³⁷ Una soluzione auspicabile potrebbe essere l’approvazione della proposta di legge n. 5031.

⁴³⁸ Cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 159.

e dell'attività lavorativa, nonché gli eventuali limiti di accesso alle cariche⁴³⁹.

Si tratta, con ogni probabilità, della soluzione più equilibrata, che consentirebbe, in effetti, di bilanciare ragionevolmente le ragioni dell'inclusione con quelle dell'autonomia, onde evitare che uno sconfinato via libera alla proliferazione delle iniziative comunali possa, da un lato, provocare una tensione con il principio d'eguaglianza⁴⁴⁰ e, dall'altro, legittimare fenomeni di marginalizzazione delle comunità di immigrati⁴⁴¹.

⁴³⁹ Cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 159, la quale individua fra questi limiti la presenza in Italia per motivi di studio, nonché l'individuazione di alcune cariche riservate agli italiani. Occorre, peraltro, rilevare come militino a favore di un'estensione del voto in favore degli stranieri regolarmente residenti una serie di ragioni tecniche correlate, in buona sostanza, al fatto che i collegi elettorali sono di solito definiti in considerazione alla popolazione *residente*, sicché, come è stato osservato, "l'estensione del voto garantirebbe un migliore allineamento dei parametri legali con quelli reali, a beneficio di una maggiore omogeneità del peso del voto nei vari collegi elettorali": L. TRUCCO, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, cit., 1449, nota 2; più in generale sul punto cfr. ID., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011; da ultimo, sul paradosso che emerge dalla attribuzione dei seggi su base residenziale, a fronte dell'attribuzione del voto sulla base della cittadinanza, cfr. V. PIERGIGLI, *Stranieri censiti: persone o fantasmi?*, in *Gli stranieri*, 3/2011, 95 ss.; A. SILVESTRINI-A. VALENTINI, *Gli immigrati e il sistema elettorale: il loro ruolo nella distribuzione geografica dei seggi alle elezioni politiche e il caso delle amministrative comunali*, *ivi*, 101 ss.

⁴⁴⁰ Cfr. E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, cit., 5 ss.; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie all'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *www.federalismi.it.*, 11/2003, *passim*.

⁴⁴¹ Cfr., tuttavia, C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 159, secondo la quale "vero è che si giungerebbe quasi certamente (almeno in un primo momento) ad un'adesione a macchia di leopardo al disposto legislativo: ma questa obiezione ha oggi meno pregio che in passato, considerando che il principio di

Un intervento analogo si potrebbe poi giustificare, *mutatis mutandis*, anche nella prospettiva, più ampia, della partecipazione al livello provinciale, regionale e nazionale. Difatti, la tesi che pretende di limitare la partecipazione dello straniero al solo livello locale pare risentire dell'influsso di una concezione "statica" delle principali categorie dogmatiche della giuspubblicistica e, segnatamente, di quella della sovranità⁴⁴². Sennonché, di una simile frammentazione intorno ai diversi livelli territoriali di partecipazione non v'è traccia in Costituzione, così come non v'è traccia della scissione tra doveri di solidarietà politica e diritti politici, entrambi disciplinati dal titolo IV della Carta. E, d'altra parte, il binomio legge/sovranità appare a sua volta in crisi, se si considera che la Regione, tradizionalmente ente *autonomo*, dispone oggi di un'autonomia legislativa⁴⁴³.

La stessa Corte costituzionale rileva come "il legame Parlamento-sovrani   popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identit  , sicch   la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit   popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non pu   essere condivisa nella sua assolutezza"⁴⁴⁴.

differenziazione tra gli enti locali (ed in particolare, tra i Comuni),    assunto al rango di canone fondamentale del sistema delle autonomie."

⁴⁴² Cfr. L. TRUCCO, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, cit., 1455; E. GROSSO, *Art. 48*, cit., 967.

⁴⁴³ Conf. cfr. la sentenza della Corte cost. n. 365/2007.

⁴⁴⁴ Corte cost. sent. n. 106/2002, punto 3 del Cons. in dir. Si legge, inoltre, nella sentenza che, "sebbene il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia    impegnata abbiano agito in profondit   sul principio di sovranit  , nuovamente orientandolo ed

La rinnovata composizione della Repubblica, raffigurata dal novellato art. 114 Cost., che accomuna i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato; il principio di sussidiarietà verticale⁴⁴⁵, la natura del rapporto che si instaura tra l'elettore e gli eletti, che è *pleno iure* di rappresentanza politica⁴⁴⁶, denotano, poi, una certa irrazionalità degli orientamenti volti a frammentare il concetto di partecipazione politica, malgrado si riscontri una tendenza proprio in tal senso diffusa nel resto d'Europa. Ad ogni modo, l'estensione del voto in ambito locale potrebbe, in questa prospettiva, costituire il primo

immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili, un apparato concettuale largamente consolidato nel nostro diritto costituzionale consente di procedere, proprio sui temi connessi alla sovranità, da alcuni punti fermi. L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare"; sulla pronuncia cfr., per tutti, B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in www.forumcostituzionale.it; N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in www.amministrazioneincammino.it.

⁴⁴⁵ Cfr. P. FALZEA, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, cit., 81-82.

⁴⁴⁶ Cfr. A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2010, 753 ss.; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010; A. RUGGERI, *Note introduttive*, cit., 20.

passo verso una successiva generalizzazione a tutto tondo della partecipazione, dal livello provinciale a quello statale, passando per quello regionale⁴⁴⁷.

Né appare consistente una eventuale obiezione secondo cui sarebbe il diritto eurounitario derivato ad introdurre una simile frammentazione, allorché questo estende il diritto di voto per i cittadini europei al (solo) livello locale. Difatti, è fin troppo noto che – se si resta fedeli all’impostazione classica della Corte costituzionale – il sistema dei controlli non tollera lesioni ai principi supremi dalla Carta e, nel caso di specie, al principio d’eguaglianza (tra cittadino statale e cittadino di un altro paese membro). Il che consente di affermare che neppure per questi sarebbe preclusa una estensione del voto anche al livello nazionale.

Ad ulteriore conferma del fatto che la categoria dei diritti politici mal si presta ad essere frammentata, l’art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost. ne esclude il raggiungimento di un livello “essenziale”, differentemente da quanto accade per i diritti civili e sociali. Con riguardo alle elezioni regionali, l’accesso alle urne potrebbe, pertanto, essere inserito tra i principi fondamentali della materia, riservando alla legislazione elettorale l’intervento di dettaglio, dal momento che la disciplina del sistema di elezione

⁴⁴⁷ Cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 160, per la quale l’inclusione nel *δημος* o è a tutto tondo, per ogni circostanza in cui sia da esprimere una scelta politica attraverso il consenso, assenso o dissenso su una proposta o da assumere iniziative o avanzare proposte (T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 43 ss.), o... non è. Malgrado l’uso della denominazione “amministrative”, le elezioni locali hanno, d’altra parte, natura politica: cfr., per tutti, G. F. FERRARI, *Elezioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, 1990, 462; E. BETTINELLI, *Elezioni politiche*, *ivi*, 485.

e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché dei consiglieri regionali, è attratta nell'ambito della potestà legislativa concorrente, *ex art.* 122, comma 1, Cost.

L'esigenza di una metabolizzazione da parte dell'opinione pubblica non pare, peraltro, che possa costituire un deterrente ad un simile processo di inclusione: non lo è perché – si ritiene – l'esigenza di formare una coscienza sociale è connaturata alla stessa funzione promozionale del diritto⁴⁴⁸, e non viceversa. E, d'altro canto, è proprio dalla comunità dei cittadini che, come si è avuto modo di notare, provengono le spinte inclusive più avvedute, essendo semmai – sia consentita la citazione – il “sonno della politica a generare mostri”.

È, del resto, questo che – si ritiene – la recente proposta di legge n. 5032, di iniziativa popolare, vuole affermare, ossia che la comunità nazionale sente il bisogno di aprirsi in senso inclusivo, e lo fa, si noti, richiedendo proprio una legge che estenda il voto agli stranieri residenti al livello non solo locale, ma anche a quello provinciale e regionale⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ Sulla funzione promozionale del diritto cfr. già P. BARILE, *I diritti umani come diritti costituzionali*, in S. CAPRIOLI-F.TREGGIARI (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Perugia 1992, 82 ss.; A. SPADARO, *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in ID., *Le trasformazioni costituzionali nell'età della transizione*, Torino 2000, 80 ss.

⁴⁴⁹ Giova, del resto, rilevare in conclusione come, accanto al principio d'eguaglianza, la riflessione teorica abbia avuto modo di motivare l'esistenza di un diritto all'elettorato attivo del non cittadino sulla base di diverse disposizioni costituzionali. Fra queste, ad esempio, gli artt. 10 e 11 Cost., richiamati da parte di chi ha insistito sulla condizione dell'asilante per ritenere che spetti un diritto alla partecipazione politica in favore dello straniero, facendo riferimento in particolare all'art. 10, co. 3, come fondamento normativo

(cfr. A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli «stranieri» nell'ordinamento italiano*, cit., 998 ss., pur trattandosi di una tesi smentita dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina maggioritaria, poiché secondo l'interpretazione diffusa il richiamo alle libertà democratiche viene tradizionalmente inteso come limitato alle sole libertà che non concernono i diritti di partecipazione politica: cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., 212-217, la quale fa valere anche l'art. 6 Cost. sulla tutela delle minoranze.

PARTE SECONDA

Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea

CAPITOLO IV

Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale nella giurisprudenza della Corte di giustizia sull'accesso cross boarder ai diritti sociali

SOMMARIO: 1. Cittadinanza europea, principio d'eguaglianza e processo di integrazione europea: alcune considerazioni preliminari – 2. Principio di non discriminazione in base alla nazionalità, libera circolazione dei soggetti economicamente attivi e matrice commutativa alle origini del processo d'integrazione comunitaria – 3. L'accesso *cross boarder* ai diritti sociali nella giurisprudenza comunitaria e la diffusione di una prima forma embrionale di solidarietà europea – 4. Le prime applicazioni della cittadinanza europea nella giurisprudenza comunitaria: verso una progressiva universalizzazione del principio della parità di trattamento – 5. I primi sintomi delle metamorfosi della cittadinanza europea: la costruzione di un paradigma inclusivo nell'accesso *cross boarder* ai diritti sociali dei cittadini inattivi – 6. L'incidenza della cittadinanza europea sulla definizione dello *status* di alcune categorie di soggetti economicamente non attivi: l'accesso al *welfare* dei *job seekers* e dei disoccupati – 7. (Segue) la giurisprudenza sugli aiuti al mantenimento agli studi degli studenti – 8. Eguaglianza, “solidarietà tra estranei” e logiche di integrazione in Europa: alcune prime riflessioni conclusive

1. Cittadinanza europea, principio d'eguaglianza e processo di integrazione europea: alcune considerazioni preliminari

In ambito europeo, il tema dell'eguaglianza e dell'inclusione si incrocia con le metamorfosi della cittadinanza europea, che, da

status secondario⁴⁵⁰ e ancillare⁴⁵¹ quale era pensata al suo nascere, appare destinata a trasformarsi in uno *status* fondamentale, benché questo processo palesi ancora i limiti

⁴⁵⁰ Cfr. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano 2007, 181 ss., il quale, peraltro, rileva che la precisazione circa la natura complementare della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, contenuta nel Trattato di Amsterdam, fosse volta a placare le ansie dei danesi, i quali, in una Dichiarazione unilaterale apposta al Trattato di Maastricht, facevano notare come la cittadinanza dell'Unione è un concetto politico e giuridico interamente diverso dal concetto di cittadinanza adoperato nella Costituzione danese e nel sistema giuridico del Regno di Danimarca (184, nota 11); M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, VI, Aggiornamento, Roma 1995, 4 ss.; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna 1994, 4 ss. La bibliografia sulla cittadinanza europea è, peraltro, sterminata; fra gli altri si ricordano qui i contributi di R. ADAM, *Prime riflessioni in tema di cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. intern.*, 1992, 622 ss.; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e ricorso al mediatore europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, 920 ss.; ID., *Profili della cittadinanza europea*, in *Riv. int. Dir. uomo*, 1995, 246 ss.; U. VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in AA. VV., *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Bari 1995, 1001 ss.; S. GRECO, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2/1999, 941 ss.; L. COTESTA, *La cittadinanza europea. Evoluzione, struttura e prospettive nuove per i diritti soggettivi*, Napoli 2002; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Atti del convegno di Firenze, 18 febbraio 2005 – Giornata in ricordo di A. Predieri sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione europea*, in www.giustamm.it; M. CONDINANZI-A.LANG-B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano 2006; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino 2010; L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 1-2/2010, 115 ss.; F. FORNI, *Cittadinanza dell'Unione europea e condizione delle minoranze negli Stati membri*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2010, 835 ss.; A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2010, 1031 ss.; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari 2011.

⁴⁵¹ S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2/1996, 870. Sui rapporti tra la cittadinanza nazionale e quella europea, cfr. S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio d'eguaglianza*, Napoli 2011, 65 ss.; L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in www.rivistaaic.it, 2/2012, 3 ss.

derivanti dalla natura essenzialmente giurisprudenziale di tali trasformazioni.

La cittadinanza europea, alle sue origini, assolve la funzione di regolare, innanzitutto, non tanto la condizione del cittadino nei confronti del proprio Stato o quella nei confronti della Comunità europea, quanto, piuttosto, la condizione della persona nei riguardi degli Stati membri diversi da quelli di cui si possiede la cittadinanza e, secondariamente, la condizione dei soggetti produttori di reddito. Sennonché, come si vedrà, la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia tende a superare questi connotati della cittadinanza europea, allorché emerge, da un lato, come alcuni diritti di prestazione possano essere avanzati anche nei confronti del proprio Stato d'origine e, dall'altro, come tali prestazioni possano essere richieste anche da parte di chi, in quanto soggetto non produttore di reddito, doveva essere considerato in origine estraneo al processo di produzione economica.

In questo contesto, è, d'altro canto, lo stesso principio di eguaglianza/non discriminazione ad essere coinvolto in un processo di sensibile trasformazione strutturale. Difatti, la connaturale estraneità di un principio generale d'eguaglianza nell'ordinamento comunitario – destinato com'era quest'ultimo a vivere di singoli divieti di discriminazione⁴⁵² – pare, a sua volta,

⁴⁵² Sul principio d'eguaglianza in ambito europeo, cfr. F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova 2003; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna 2009; F. SORRENTINO, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Politica del diritto*, 2/2001, 185 ss.; S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio d'eguaglianza*, cit.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova

destinata ad essere abbandonata sotto l'impulso di una sempre più vivace giurisprudenza della Corte di giustizia. La giurisprudenza *Mangold* e, più di recente, la sentenza *Kukudeveci* rappresentano, difatti, i segni più evidenti di una simile tensione pretoria, volta alla creazione di un vero e proprio principio generale d'eguaglianza⁴⁵³, che tende progressivamente a sganciarsi, da un lato, da quella logica funzionalistica che lo

2010, 121 ss.; ID., *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/1999, 1 ss.; L. CAPPuccio, *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza comunitaria tra espansione dei diritti e tecniche di decisione*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare*, cit., 875 ss.; P. ZIOTTI, *Il principio di eguaglianza/non discriminazione nell'ordinamento comunitario, in relazione alla portata del principio nell'ordinamento italiano*, ivi, 1235 ss.; M.V. BENDETTELLI, *Il giudizio di uguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità Europee*, Padova 1989; L. CURCIO-A. GUARISO, *Articolo 21. Non discriminazione*, in G. BISOGNI-G. BRONZINI-V. PICCONE (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea. Casi e materiali*, Taranto 2009, 257 ss.; A. CELOTTO, *Art. 20*, in R. BIFULCO-M. CARTABIA-A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, Bologna 2001, 164 ss.; L. FERRAJOLI, *Uguaglianza e non discriminazione nella Costituzione europea*, in A. GALASSO (a cura di), *Il principio di eguaglianza nella Costituzione europea. Diritti fondamentali e rispetto della diversità*, Milano 2007, 15 ss.; A. VIVIANI, *Ancora sul principio di non discriminazione nella giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2008, 653 ss.; M. MILITELLO, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 77/2010; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995; O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di uguaglianza? Un tentativo di problematizzazione del dibattito interno alla luce dell'esperienza sovranazionale*, in R. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., 439 ss.; G. GUIGLIA, *Non discriminazione ed uguaglianza: unite nella diversità*, in www.gruppodipisa.it, 2012.

⁴⁵³ Cfr., da ultimo, M. BARBERA, *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo "multilivello"*, cit.; G. TIBERI, *La differenziazione nell'integrazione europea è ancora un tratto caratterizzante dei rapporti tra Unione e Stati membri? Riflessioni a partire dalla più recente giurisprudenza sul principio di non discriminazione nell'Unione europea*, in M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli 2010, 433 ss.

caratterizzava agli albori del processo di integrazione comunitaria⁴⁵⁴ e, dall'altro, dagli esigui confini applicativi soggettivi ed oggettivi già previsti dai trattati⁴⁵⁵.

E, verosimilmente, questa giurisprudenza è destinata a consolidarsi, dal momento che, oggi, il principio d'eguaglianza trova un espresso riconoscimento nell'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La sensazione che si avverte è, in altri termini, quella di un progressivo ravvicinamento dell'idea comunitaria dell'eguaglianza a quella concepita dalla nostra Carta costituzionale, ove, com'è noto, essa risulta estranea ad ogni profilo funzionale, costituendo un principio da tutelare in quanto tale, e non un fine, dato il suo ontologico legame con il valore del massimo sviluppo della dignità della persona umana⁴⁵⁶.

Il binomio cittadinanza europea-principio d'eguaglianza, nella sua rinnovata dimensione, resta, inoltre, sullo sfondo della questione, più generale e, a ben vedere, assai più complessa, del destino dell'integrazione in Europa. Rispetto ad una simile questione, si potrebbe anzi sostenere che la cittadinanza europea

⁴⁵⁴ Cfr., *ex multis*, G. TESAURO, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Riv. Dir. Un. eur.* 1/1999, 1 ss.; A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano 2004, 231 ss.; F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in *Giur. cost.*, 3/1999, 3267 ss.

⁴⁵⁵ Cfr., *amplius*, F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, cit., 135 ss.

⁴⁵⁶ Sia sufficiente ricordare qui la parole di L. PALADIN, *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., 523, ad avviso del quale, "il principio d'eguaglianza non è riferito ad un preciso gruppo di materie, ad una data serie di rapporti, ad una cerchi comunque definita di classificazioni normative, ma costituisce una norma generale al massimo grado, ossia concerne l'intero ordinamento giuridico o – quantomeno – l'intera funzione legislativa ordinaria".

– proprio in virtù dei legami con l’idea di un *δημος*, che tradizionalmente questa rievoca – possa rappresentare, leibnizianamente, un perfetto “specchio vivente dell’universo”. Questa pare, in effetti, destinata a vivere di tutte le contraddizioni insite nel processo di integrazione europea, un processo che – sia consentito il paragone – rievoca alla mente la figura mitologica dell’ircocervo, animale per metà capro e per altra metà cervo.

L’Unione europea dispone, difatti, allo stato attuale, di una cittadinanza europea, ma non ancora di un *δημος*⁴⁵⁷ – quanto meno se si resta fedeli all’idea tradizionale di popolo, consegnataci dalla riflessione scientifica italiana –; essa dispone, inoltre, di un *Bill of rights*, ricco di diritti sociali e di principi a vocazione inclusiva, che dopo Lisbona è stato elevato al livello di diritto primario, malgrado lo sporadico utilizzo che di esso ha fatto fino ad ora la giurisprudenza sovranazionale, e di una Corte che tende sempre più a smarcarsi dai limiti del principio di attribuzione, assumendo un ruolo, quale giudice dei diritti, che pare lentamente rievocare quello tipicamente assolto dalle Corti costituzionali nazionali.

Ciò nondimeno, l’ordinamento europeo non può contare su un compiuto modello di *welfare* propriamente paneuropeo, essendo il procedimento di diffusione dei diritti sociali legato in buona sostanza a politiche di coesione sociale⁴⁵⁸, i cui costi

⁴⁵⁷ Cfr., da ultimo, L. VENTURA, *Introduzione*, cit., 7 ss.

⁴⁵⁸ Sul punto, cfr. L. CAMPIGLIO-F. TIMPANO, *La dimensione economica della coesione sociale: lavoro, famiglia e welfare state*, in A. QUADRIO CURZIO (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna 2001, 395; E. BALBONI, *Il principio della coesione economica e sociale nell’ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell’Unione*, in U. DE SIERVO (a cura di),

economici sono, tuttavia, destinati a gravare sui bilanci degli Stati nazionali. E, del resto, la recente crisi economica globale che stiamo vivendo ha messo bene in luce le contraddizioni di un simile modello, dal momento che è solo al livello nazionale che si può immaginare di ricercare le risposte ai problemi con cui la crisi medesima ci impone di confrontarci⁴⁵⁹.

La creazione di una comunità di eguali fondata sull'istituto della cittadinanza ha, d'altra parte, notoriamente contribuito in modo decisivo alla nascita e al consolidarsi degli Stati nazionali⁴⁶⁰. Fare previsioni con riguardo al destino dell'Europa, appare, nondimeno, azzardato, correndosi seriamente il rischio di incorrere in clamorose smentite.

Tanti e assai delicati essendo i problemi che emergono a questo livello, si cercherà, nelle pagine che seguono, più prudentemente, di fotografare alcuni più recenti filoni del cammino giurisprudenziale in Europa, che hanno condotto alla progressiva affermazione e diffusione della cittadinanza europea come *status* fondamentale, tentandone di cogliere le principali logiche di fondo. L'indagine sarà incentrata, innanzitutto, sulla giurisprudenza europea sull'accesso alle prestazioni sociali di

La difficile costituzione europea, Bologna 2001, 19; C. BUZZACCHI, *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, *ivi*, 2001, 59; R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano 2006, 435 ss.

⁴⁵⁹ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 11/2008, 1086 ss. Sulla crisi la letteratura inizia a divenire rilevante: cfr., fra gli altri, J. ATTALI, *La crisi e poi?*, Roma 2009; L. NAPOLEONI, *Il Contagio. Perché la crisi economica rivoluzionerà le nostre democrazie*, Milano 2011; T. PERNA, *Eventi estremi. Come salvare il pianeta e noi stessi dalle tempeste climatiche e finanziarie*, Milano 2011; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit.

⁴⁶⁰ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., *passim*.

alcune categorie di soggetti economicamente non attivi, che, proprio in quanto avente ad oggetto cittadini estranei al processo di generazione della ricchezza, pare contribuire alla diffusione di una nuova idea di appartenenza all'Unione e, quindi, di solidarietà europea⁴⁶¹.

Si tratta, peraltro, come si può agevolmente intuire, di un problema assai delicato, legandosi alla possibilità di instaurare un reale senso di appartenenza all'Unione europea, che, tuttavia, diversamente da quanto accade in ambito nazionale, pare prescindere proprio dall'ideale classico della partecipazione democratica, per quanto pur lentamente anche in questa dimensione si possono iniziare a cogliere i primi segni di un cambiamento, come denota il recente riconoscimento alla Carta dei diritti fondamentali del *legal value*, che pare sottendere proprio l'idea di costruire una prima, timida diffusione di un senso propriamente sovranazionale della partecipazione⁴⁶².

Preliminarmente sarà, quindi, affrontato il tema della libertà di circolazione e soggiorno dei soggetti che non soddisfino la condizione di autosufficienza economica prevista dalla direttiva n. 38/2004. Anche questo è un problema cruciale, che si lega a quello più generale del destino dell'integrazione europea, poiché

⁴⁶¹ Cfr., inoltre, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, cit., 3, la quale mette a fuoco, in apertura, la correlazione esistente tra la tutela dei diritti sociali in Europa e il destino politico dell'Unione, ponendo una serie di interrogativi, che, riprendendo le parole dell'Autrice stessa, possono essere così sintetizzati: "adesso che cosa può o deve succedere? L'Unione europea si trova veramente ad un bivio drammatico della sua storia? Se ciò fosse vero l'alternativa sarebbe tra prendere atto della fine della sua esperienza politica, in concomitanza con il riemergere delle identità nazionali e imboccare, al contrario, la via di una sorta di rigenerazione".

⁴⁶² Cfr. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., 190 ss.

un incondizionato *right to travel* ha, com'è noto, costituito, e tuttora costituisce, un elemento fondamentale ed esclusivo della cittadinanza nazionale, dal momento che esso, secondo la più tradizionale dottrina, rappresenta, ancora di più che per i diritti politici, il requisito minimo indispensabile della cittadinanza statale⁴⁶³. La stessa Corte costituzionale ha, in effetti, chiarito che “il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha” e, pertanto, “il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica (...) senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato”⁴⁶⁴.

Appare opportuno, per sostenere le riflessioni che qui si intendono esporre, ricostruire in modo analitico la giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti sociali dei cittadini economicamente inattivi, al fine di dimostrare l'impatto assolto dall'istituto della cittadinanza europea. Da ultimo, si prenderanno, dunque, in considerazione alcune sentenze che hanno visto la Corte di giustizia intenta a delimitare la discrezionalità degli Stati membri nella definizione dei criteri di acquisto e perdita della cittadinanza, consentendole in tal modo di intervenire, seppure in punta di piedi, in un ambito gelosamente

⁴⁶³ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, cit., 755.

⁴⁶⁴ “Salvo che egli non ottenga il così detto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o indeterminata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati”: cfr. Corte cost. sent. 104/1969, punto 4 del Cons. in dir.

custodito dagli Stati membri, qual è, per l'appunto, quello dei criteri di definizione del *δῆμος* nazionale.

2. Principio di non discriminazione in base alla nazionalità, libera circolazione dei soggetti economicamente attivi e matrice commutativa alle origini del processo d'integrazione comunitaria

Come si è già anticipato nel capitolo I, la teoria matematica del caos può metaforicamente costituire una interessante chiave di volta per lo studio del processo di trasfigurazione della cittadinanza europea e, correlativamente, dell'integrazione in Europa. Difatti, le, talvolta minime, variazioni al livello normativo che si sono registrate da Maastricht in poi, hanno, a lungo andare, finito per incidere in modo considerevole sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, consentendole di compiere delle vere e proprie rivoluzioni copernicane.

Occorre, in effetti, ricordare come alle origini del processo di integrazione comunitaria non esistesse un principio generale d'eguaglianza, caratterizzandosi le norme dei Trattati per una serie di puntuali divieti di discriminazione e, fra questi, in modo particolare, quello basato sulla nazionalità⁴⁶⁵. Sennonché, come si dirà, è proprio questo principio che consente oggi alla giurisprudenza europea di allentare l'efficacia del principio di attribuzione delle competenze e, quindi, della logica separatista

⁴⁶⁵ Cfr., per tutti, F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, cit., 85 ss.

sottostante ai rapporti tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali.

Il divieto di discriminazione in base alla nazionalità ha, com'è noto, costituito per lungo tempo il motore dell'ordinamento europeo in ordine alle logiche di integrazione nel mercato unico. Difatti, i migranti comunitari economicamente attivi beneficiavano, e tuttora beneficiano, di uno *status* sociale collegato allo svolgimento di una attività economica e all'esercizio della libera circolazione, *status* che è imperniato, in buona sostanza, sul principio della parità di trattamento nello Stato ospitante.

La normativa comunitaria di diritto primario prevede, tuttora, una differente applicazione del divieto di discriminazione *ratione personae*, ricevendo questo un ambito applicativo assai limitato nei confronti dei cittadini di paesi terzi⁴⁶⁶. Esso, inoltre, dipende, per la sua applicabilità, dalla circostanza del regolare soggiorno, del soggiorno di lunga durata, o dalla esistenza di specifici accordi conclusi dall'Unione; si applica, poi, in modo limitato ai cittadini nazionali che non abbiano fatto uso della libera circolazione (cc.dd. cittadini stanziali), a patto che la fattispecie non rientri tra le situazioni puramente interne all'ordinamento nazionale; e trova, infine, piena applicazione per quanto concerne i cittadini dinamici, ma con alcune varianti dipendenti dal campo di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione europea⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Cfr., per tutti, G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino 2006.

⁴⁶⁷ Cfr., per tutti, V. DI COMITE, *L'uguaglianza tra cittadini europei? Una nuova sfida per un problema annoso*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, cit.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 121 ss.

L'originaria matrice *commutativa* della Comunità economica europea non pare, pertanto, del tutto scalfita, quanto meno se si rimane nel contesto della normativa di rango primario, malgrado i caratteri in senso decisamente inclusivo che hanno caratterizzato la giurisprudenza della Corte di giustizia in questi ultimi anni. Questa, come si vedrà, ha, difatti, progressivamente esteso a tutti i cittadini alcune delle più significative prestazioni sociali, prima riconosciute ai soli migranti *economicamente attivi*⁴⁶⁸ e, in modo particolare, ai lavoratori subordinati⁴⁶⁹.

Com'è noto, l'art. 3 del Trattato Ce indicava, tra i fini della Comunità, "l'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". In attuazione di questo obiettivo, il titolo III del Trattato riconosceva ai lavoratori subordinati⁴⁷⁰, ai lavoratori autonomi⁴⁷¹ e ai prestatori di servizi⁴⁷² la libertà di circolare e soggiornare all'interno della Comunità europea, con il connesso "diritto al trattamento nazionale".

Il legame tra la libertà di circolazione e di soggiorno e lo svolgimento di un'attività economica palesava ancora, in quel contesto normativo, ambizioni prevalentemente economiche, essendo ben lontana dalla mente dei "costituenti europei"

⁴⁶⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, cit., 112 ss.; L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino comunitario al cittadino europeo*, Torino 1998, 74 ss.

⁴⁶⁹ Cfr. S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo "inattivo"*, in *Dir. Un. eur.*, 1/2011, 72 ss., il quale osserva come, in questo contesto, i soggetti non produttori di reddito fossero considerati cittadini di serie B.

⁴⁷⁰ Artt. 39-42 del Trattato.

⁴⁷¹ Artt. 43-48 del Trattato.

⁴⁷² Artt. 49-55 del Trattato.

l'obiettivo del raggiungimento di un più elevato tasso sociale, interessando a questi ultimi, piuttosto, la rimozione delle discriminazioni che potessero in qualche modo ostacolare il buon funzionamento del mercato⁴⁷³. Non a caso, Federico Mancini discorreva al riguardo, icasticamente, di una “frigidità sociale” della Comunità europea⁴⁷⁴.

L'interpretazione estensiva della nozione di lavoratore, contenuta nell'art. 39 – ora art. 45 del TFUE –, da un lato, e di

⁴⁷³ Cfr. F. CARINCI-A. PIZZOLATO, *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lav. dir.*, 2/2000, 286 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 3/2000, 367 ss.; più in generale sul punto, cfr. P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea. Relazione alle Primeras Jornadas Internacionales de Justicia Constitucional (Brasil-Espana-Italia), Belém do Pará (Brasil), 25 e 26 de agosto – Verano 2008*, in *www.giurcost.org*; P. MAGNO, *Diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione europea dopo Amsterdam*, in *Il diritto del lavoro*, 1/1998, 17 ss.; M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia 2000; E. BALBONI, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna 2001, 19 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel “processo” costituzionale europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di) *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli 2002, 841 ss.; S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. Cost.*, 1/2003, 67 ss.; C. PINELLI, *Diritti e politiche sociali nel progetto di trattato costituzionale europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2004, 477 ss.; S. VUOTO, *I diritti sociali nei Trattati della Comunità e dell'Unione europea: riconoscimento e prospettive*, in E. ROSSI (a cura di), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, Padova 2004, 117 ss.; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano 2010; A. ALAIMO-B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa “sociale” nel Trattato di Lisbona*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .INT – 82/2010; C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra costituzione e diritto europeo*, in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino 2012, 121 ss.

⁴⁷⁴ Cfr. G. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova 1988, 23 ss.

quella di vantaggio sociale, contenuta nell'art. 7.2. del regolamento n. 1612/1968, dall'altro, ha, nondimeno, consentito alla giurisprudenza comunitaria di estendere al lavoratore, prima, e ai suoi familiari, poi, l'accesso ai circuiti della cittadinanza sociale, talvolta anche in ambiti ultranei rispetto al rapporto di lavoro. Si tratta, del resto, come si avrà modo di notare, di una giurisprudenza particolarmente attiva, tanto che la dottrina conierà, al riguardo, la nozione di *denizen* per descrivere la condizione del lavoratore migrante, il quale, pur essendo titolare di tutti i diritti di cittadinanza sociale, non gode ancora dei diritti di partecipazione politica nello Stato ospitante⁴⁷⁵.

Nella sentenza *Unger in Hoekstra*⁴⁷⁶, ad esempio, la Corte di giustizia attribuisce un "significato comunitario" alla nozione di lavoratore, probabilmente temendo il rischio che ciascuno Stato membro potesse sottrarsi all'applicazione delle norme dei Trattati sulla libera circolazione: difatti, osserva la Corte, "se il significato del termine lavoratore dovesse ricavarsi dal diritto interno, ciascuno Stato potrebbe modificare la portata della nozione di lavoratore migrante ed escludere a suo piacimento determinate categorie di persone dalle garanzie offerte dal Trattato"⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ T. HAMMAR, *State, Nation and dual citizenship*, in W.R. BRUBAKER (a cura di), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, New York 1989, 81 ss.

⁴⁷⁶ Causa C-75/63, 19 marzo 1964.

⁴⁷⁷ Cfr. O'LEARY, *The evolving concept of Community Citizenship*, *The Hague-London-Boston*, The Hague-London-Boston 1996, 79 ss.; A. P. VAN DER MEI, *Free movement of persons within the european community*, Oxford 2003, 35 ss.; S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 11.

Successivamente, nelle sentenze *Levin*⁴⁷⁸ e *Lawrie-Blum*⁴⁷⁹, la Corte aderisce ad una interpretazione ampia della nozione di lavoratore, estendendola a tutti coloro i quali “per un determinato periodo di tempo e a favore e sotto la direzione di un altro soggetto, svolgano un’attività economica, in contropartita della quale percepiscono una retribuzione, purché l’attività svolta sia reale ed effettiva e non talmente ridotta da definirsi *marginale* o *accessoria*”⁴⁸⁰.

Tutto ciò ha, poi, progressivamente consentito alla giurisprudenza comunitaria di includere in questa categoria diversi generi di lavoratori dipendenti, quali: ragazze alla pari, sportivi professionisti, tirocinanti, religiosi che svolgano servizio nell’ambito di un’attività commerciale gestita dalla propria comunità a garanzia del proprio sostentamento, nonché lavoratori atipici, come i lavoratori temporanei e i *job seekers*⁴⁸¹. Nei confronti di questi ultimi, in particolare, nella sentenza *Antonissen*⁴⁸² si rinviene l’affermazione secondo cui l’art. 39 del Trattato implica “il diritto per i cittadini degli Stati membri di circolare liberamente sul territorio degli altri Stati membri e di

⁴⁷⁸ Causa C-53/81, 23 marzo 1982.

⁴⁷⁹ Causa C-66/1985, 3 luglio 1986.

⁴⁸⁰ Corsivo aggiunto: in dottrina, cfr. M. CONDINANZI-A.LANG-B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, Milano 2006, 71; S. GIUBBONI, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, in S. SCIARRA-B. CARUSO (a cura di), *Il lavoratore subordinato*, Torino 2009, 49 ss.; L. S. ROSSI, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, in *Foro italiano*, 1/1994, 97 ss.; M. ROCCELLA-T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, V ed., Padova 2009, 87 ss.

⁴⁸¹ Cfr. S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 12-13.

⁴⁸² Causa C-292/1989, del 26 febbraio 1991.

prendervi dimora al fine di cercarvi un lavoro”⁴⁸³. Da qui un diritto di soggiorno che può essere limitato dallo Stato ospitante secondo ragionevolezza, cioè in modo che il migrante in cerca di occupazione possa disporre comunque delle misure idonee alla ricerca di un impiego.

L'applicazione estensiva delle norme sul ricongiungimento familiare, contenute nel regolamento n. 1612/68, ha, poi, consentito alla giurisprudenza comunitaria di estendere oltremodo la libertà di circolazione e di soggiorno e, di conseguenza, l'accesso ai vantaggi sociali rispetto ai familiari del lavoratore migrante, fino a ricomprendervi il diritto di risiedere e di studiare al figlio di un lavoratore che abbia fatto ritorno nel paese d'origine. Prima, in *Gravier*⁴⁸⁴ si afferma il diritto di tutti i cittadini comunitari di accedere, in condizioni di parità, ai corsi di formazione professionale e, poi, in *Blaizot*⁴⁸⁵, viene introdotta la

⁴⁸³ Punto 13.

⁴⁸⁴ Causa C-293/1983, del 13 febbraio 1985.

Nella sentenza, concernente la richiesta di una studentessa, cittadina francese, di essere esentata dal pagamento della tassa scolastica per l'iscrizione presso l'*Académie royale des Beaux-Arts* di Liegi, non richiesta agli studenti belgi, la Corte di giustizia ha chiarito che “qualsiasi forma d'insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività, o che conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività, fa parte della formazione professionale, qualunque sia l'età ed il livello di preparazione degli alunni o degli studenti, e anche se il programma d'insegnamento comprenda materie di carattere generale” (punto 30).

⁴⁸⁵ Causa C-24/1986, del 2 febbraio 1988.

La questione aveva ad oggetto la richiesta del Sig. Blaizot e di altri ricorrenti, cittadini francesi, avverso il rifiuto dell'università di Liegi, dell'università cattolica di Lovanio, dell'università libera di Bruxelles e delle *facultés universitaires Notre Dame de la Paix di Namur*, di rimborsare loro le tasse d'iscrizione complementari versate prima del 13 febbraio 1985, data della pronunzia della sentenza *Gravier*.

piena libertà di circolazione e soggiorno per gli studenti universitari, riconoscendo il valore di corsi di formazione professionale a tutti gli studi universitari⁴⁸⁶.

Un contributo particolarmente decisivo in ordine all'estensione soggettiva della libertà di circolazione proviene, inoltre, dalla giurisprudenza sui destinatari delle prestazioni di servizi⁴⁸⁷. Nelle celebri sentenze *Luisi e Carbone*⁴⁸⁸ la Corte di giustizia rileva, in effetti, come lo spostamento del destinatario della prestazione di servizio costituisce un complemento della prestazione del servizio stesso, che trova espressa tutela nell'art. 50.3 del Trattato. La qual cosa ha determinato una progressiva estensione della libera circolazione in favore dei cittadini degli Stati membri, considerato che risulta assai arduo immaginare uno spostamento senza usufruire dei servi erogati.

Questa giurisprudenza ha, in seguito, costituito la base per l'accesso transfrontaliero ad una serie di prestazioni sociali, principalmente nel campo della tutela della salute, delle cure mediche e sanitarie e dell'istruzione universitaria. Già nella sentenza *Cowan*, ad esempio, la Corte di giustizia riconosce il diritto ad un indennizzo, previsto dalla legge francese ai soli cittadini, ad un turista inglese rimasto vittima di un'aggressione: ad avviso della Corte, difatti, una simile restrizione sarebbe

⁴⁸⁶ Cfr. S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 15.

⁴⁸⁷ Su questa giurisprudenza, cfr., in particolare, S. GIUBBONI, *Cittadinanza comunitaria e sicurezza sociale: un profilo critico*, in *Arg. Dir. Lav.*, 6/1997, 78 ss.; R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, cit., 622 ss.

⁴⁸⁸ Cause riunite C-286/1982 e 26/1983, del 31 gennaio 1984.

contraria al divieto di discriminazione in base alla nazionalità e, quindi, in grado di limitare la libertà di prestazione dei servizi.

Le sentenze gemelle *Decker* e *Kohll*, qualificando come servizi di natura economica le prestazioni sanitarie finanziate all'interno di un sistema mutualistico pubblico, hanno poi riconosciuto ai pazienti la possibilità di esportare il diritto di fruizione a spese dello Stato di appartenenza, ben al di là dei limiti previsti dal regolamento n. 1408/1971⁴⁸⁹.

3. L'accesso cross boarder ai diritti sociali nella giurisprudenza comunitaria e la diffusione di una prima forma embrionale di solidarietà europea

La giurisprudenza comunitaria ripercorsa nel paragrafo precedente ha, pertanto, dato progressivamente vita ad un diritto pressoché pieno al godimento delle cure mediche in un altro paese membro, pur in assenza di una previa autorizzazione da parte dello Stato membro di appartenenza, cui può, nondimeno, ricorrere il paziente mobile allorché intenda ottenere il rimborso integrale delle spese sostenute; e, d'altra parte, questa autorizzazione continua ad essere prevista per le prestazioni di natura ospedaliera⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 152.

⁴⁹⁰ La disciplina sulla mobilità dei pazienti è ora contenuta nella direttiva 2011/24, che sistematizza, in buona sostanza, il percorso giurisprudenziale della Corte di giustizia: cfr. sul punto, da ultimo, M. FALCONE, *La direttiva 2011/24 sulla mobilità dei pazienti alla luce della cittadinanza europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza*, cit., 363 ss.

L'attività creativa della Corte di giustizia ha, d'altro canto, riguardato (non solo gli aspetti soggettivi, ma) anche la dimensione oggettiva dell'accesso *cross boarder* alle prestazioni sociali dei cittadini europei economicamente attivi; il che si è realizzato, dapprima, grazie ad una interpretazione ampia dell'espressione "condizioni di lavoro", contenuta nell'art. 39.2 del Trattato, che si è spinta fino a ricomprendervi i più svariati aspetti del rapporto lavorativo, ossia quelli relativi alla retribuzione, al licenziamento, al ricollocamento professionale e ai trattamenti pensionistici, e, poi, mediante una lettura estensiva dell'espressione "vantaggio sociale", di cui all'art. 7.2. del regolamento 1612/68, che ha costituito la base per una considerevole estensione, caso per caso, del ventaglio delle prestazioni sociali⁴⁹¹.

Parte della dottrina ha intravisto in ciò, ben prima di Maastricht, "una prima forma embrionale di cittadinanza europea"⁴⁹², ed è, difatti, da questo momento che comincia a circolare l'espressione "cittadinanza di mercato", per descrivere il ventaglio di prestazioni sociali collegate allo *status* di migrante attivo⁴⁹³.

⁴⁹¹ Cfr. S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 4.

⁴⁹² L. LEVI-SANDRI, *Art. 48*, in R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea: commentario*, Milano 1965, 381.

⁴⁹³ Questa espressione costituisce la traduzione della formula tedesca, molto utilizzata negli anni '60 e '70 del novecento, del *marktbürgerschaft*: cfr. L. APPICCIAFUOCO, *Lo status sociale dei cittadini europei economicamente non attivi: una "cittadinanza sociale di mercato europeo"?*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza*, cit., 280, nota 1.

Occorre, tuttavia, riflettere su una circostanza di fondamentale rilievo: è ancora lo *status* occupazionale del soggetto a costituire il principale canale di accesso transnazionale alle prestazioni di previdenza e di assistenza sociale⁴⁹⁴. Il che non contribuisce a mutare in modo determinante la logica dell'integrazione comunitaria. Difatti, se è vero che inizia a diffondersi, per via pretoria, una prima forma di solidarietà transnazionale, è pur vero che questa solidarietà si ispira ancora ad un genere di tipo "commutativo"⁴⁹⁵. La logica sottostante è, in altri termini, ancora quella dello scambio tra il contributo al processo produttivo e la piena integrazione socioeconomica.

La ragione dell'accesso alle prestazioni sociali si giustifica, difatti, principalmente nell'esigenza di prevenire fenomeni di *dumping* sociale ed altre possibili distorsioni del processo concorrenziale, sicché rimane solo sullo sfondo l'idea di un miglioramento delle condizioni di vita del cittadino europeo⁴⁹⁶. Né, d'altro canto, la "vera *vis* espansiva" della giurisprudenza della Corte di giustizia può essere rintracciata nel, pur importante, riconoscimento del diritto alla salute, sotto forma del diritto al rimborso delle spese sostenute per le cure non ospedaliere, giacché si tratta pur sempre di servizi di natura economica⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 144; S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 1 ss.

⁴⁹⁵ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 149.

⁴⁹⁶ Cfr. S. GIUBBONI, *L'accesso al welfare nell'Unione europea, tra cittadinanza e mercato*, in G. BRONZINI-V. PICONE *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto 2007, 135.

⁴⁹⁷ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente? Relazione al Convegno su "I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il*

Ciò nondimeno, si tratta di importanti sviluppi in ordine al processo di integrazione europea, giacché è da questo momento in poi che inizia a diffondersi l'idea di una solidarietà postnazionale, benché questa risulti ancora legata, come si è visto, allo *status* occupazionale del migrante, tanto da integrare i caratteri di una solidarietà “occupazionale” o “categoriale”⁴⁹⁸. Anticipando quanto si dirà in modo più approfondito in seguito, appare, peraltro, interessante notare d'inciso – a conferma di quanto osservato in ordine alle metamorfosi dei tradizionali paradigmi della scienza – come, in questo contesto, sia anche il paradigma tradizionale della solidarietà ad essere interessato da un peculiare processo rigenerativo.

Come è stato rilevato, la genesi del principio di solidarietà in ambito giuridico, alla stregua di quanto avviene un po' per tutti gli altri principi, viene tradizionalmente ricondotta ad un percorso che la vede nascere come “istanza etica”, per poi transitare nella sfera della politica e, infine, in quella giuridica⁴⁹⁹. Al contrario, la solidarietà transnazionale europea – quanto meno quella di natura economico-sociale – pare ribaltare questo modello, nascendo proprio nella sfera del diritto, per mano della giurisprudenza, ed essendo, invece, ancora tutta in costruzione, dapprima, la dimensione politica, stante l'estraneità di un compiuto modello paneuropeo di *welfare*, e, poi, quella etica, che pare, peraltro, di più ardua costruzione, se si considera la “natura

caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema”, cit., 17.

⁴⁹⁸ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 149.

⁴⁹⁹ Cfr. F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, cit., 3 ss.

paradossale” che la caratterizza⁵⁰⁰. Peraltro, come si avrà modo di notare, la solidarietà europea mette in luce, per via pretoria, una naturale tendenza espansiva, fino a ricomprendere ambiti ultronei rispetto alla dimensione economico-sociale da essa assunta alle origini del processo di integrazione comunitaria.

4. Le prime applicazioni della cittadinanza europea nella giurisprudenza comunitaria: verso una progressiva universalizzazione del principio della parità di trattamento

Benché, come si è visto, fosse ispirata ad un modello di solidarietà di tipo “occupazionale” o “categoriale”, la giurisprudenza analizzata nel paragrafo precedente ha, ad ogni modo, il pregio di aver contribuito, in modo determinante, alla diffusione di una prima forma embrionale di solidarietà orizzontale su scala transnazionale⁵⁰¹. Difatti, se è vero che il titolo di accesso transfrontaliero alle prestazioni di cittadinanza sociale rimaneva pur sempre legato alla funzione economica assolta dal migrante attivo all’interno del mercato, è altrettanto vero che il ventaglio di queste prestazioni sociali rispondeva comunque ad un’idea di solidarietà redistributiva e non esclusivamente commutativa.

⁵⁰⁰ Cfr. A. MORELLI, , *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, cit., 4 ss.

⁵⁰¹ Cfr. J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, cit., *passim*; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 220.

In questo contesto si colloca, peraltro, l'entrata in vigore, nel 1992, con il Trattato di Maastricht, della cittadinanza europea. E, malgrado le reazioni non del tutto entusiastiche della dottrina⁵⁰², essa ha contribuito in modo determinante alla ridefinizione di un diverso *background* giuridico, che, come si avrà modo di vedere, sarà in grado di supportare un'evoluzione in senso vieppiù inclusivo della giurisprudenza della Corte di giustizia, fino alla creazione di un diritto di circolazione del cittadino europeo quasi incondizionato.

Per meglio comprendere gli effetti che a lungo termine l'entrata in vigore della cittadinanza europea ha portato con sé, occorre ricordare come, dopo Maastricht, le norme dei Trattati prevedessero ancora, per il cittadino appartenente ad uno Stato membro, un diritto di circolare e soggiornare solo apparentemente incondizionato, dal momento che esso veniva subordinato alle "condizioni e limiti" previste dai Trattati, la cui definizione in concreto, a ben vedere, finiva per consegnare al legislatore comunitario una discrezionalità di non poco conto⁵⁰³.

Tre direttive comunitarie del 1990, relative al diritto di soggiorno dei cittadini non economicamente attivi e dei rispetti familiari, subordinavano, peraltro, questo diritto alla condizione che ciascun migrante disponesse di risorse sufficienti, nonché di un'assicurazione di malattia che coprisse i rischi nello Stato ospitante, onde evitare che questi divenisse un onere eccessivo per

⁵⁰² Cfr., per tutti, S. O'LEARY, *The evolving concept of Community Citizenship*, The Hague-London-Boston, 1996. La critica più frequente era quella secondo cui il neonato istituto non riusciva a spogliarsi del suo retaggio mercantile e ad affrancarsi dal modello del *market citizen*: cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 178.

⁵⁰³ Cfr. art. 8A Trattato di Maastricht.

i sistemi di *welfare*⁵⁰⁴ dei diversi Stati membri. È evidente come una simile normativa fosse ispirata ad un'idea "liberale"⁵⁰⁵ dell'integrazione, e, come è stato notato, anche l'espresso riferimento ai "doveri", contenuto dalle norme dei Trattati⁵⁰⁶, veniva sovente associato all'assolvimento degli oneri economici condizionanti l'esercizio della libera circolazione e soggiorno⁵⁰⁷.

Ciò nondimeno, non pare affatto casuale che i primi segni evidenti di un "cambio di paradigma"⁵⁰⁸ nel processo di integrazione europea⁵⁰⁹, comincino ad intravedersi proprio all'indomani dell'entrata in vigore della cittadinanza europea, e la sentenza *Martinez Sala*, del 12 maggio 1998, rappresenta, in effetti, la "prima rondine" di una simile trasformazione⁵¹⁰.

⁵⁰⁴ Cfr. la direttiva 90/364/CEE, del Consiglio, 28 giugno 1990; la direttiva 90/365/CEE, del Consiglio, del 28 giugno del 1990; la direttiva 90/366/CEE, del Consiglio, del 28 giugno del 1990.

⁵⁰⁵ L. APPICCIAFUOCO, *Lo status sociale dei cittadini europei economicamente non attivi: una "cittadinanza sociale di mercato europeo"?*, cit., 283.

⁵⁰⁶ Cfr. art. 20 TFUE.

⁵⁰⁷ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 184.

⁵⁰⁸ N. REICH, *The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, 449.

⁵⁰⁹ Osserva L. APPICCIAFUOCO, *Lo status sociale dei cittadini europei economicamente non attivi: una cittadinanza sociale di mercato europeo?*, cit., 309 ss., come dalla direttiva n. 38/2004 emerga, soprattutto attraverso la previsione del diritto di soggiorno permanente, un nuovo approccio del legislatore comunitario, non più guidato unicamente dalla preoccupazione della realizzazione del mercato unico, ma proteso anche verso l'obiettivo del rafforzamento dell'integrazione sociale dei cittadini europei negli Stati membri ospitanti in vista, in definitiva, di sviluppare il senso di appartenenza all'Unione e dare forza al concetto di cittadinanza". Sebbene il fatto che il permesso di soggiorno permanente testimonia come il cittadino comunitario si presuma ormai completamente integrato e, pertanto, non costituisca più un onere a carico dello Stato ospite.

⁵¹⁰ La Corte di giustizia si trova a decidere sulla richiesta della signora Martinez Sala – cittadina spagnola residente da lungo tempo in Germania – di

Il *punctum pruriens* della vicenda consisteva nel giudicare se il diritto comunitario e, in particolare, le norme sulla cittadinanza europea ammettessero il diniego, da parte di uno Stato membro, alla concessione di un'indennità di educazione per i figli in ragione della mancanza di un regolare documento di soggiorno. Occorre, peraltro, evidenziare che la controversa indennità di educazione familiare fosse a tutti gli effetti qualificabile come vantaggio sociale ai sensi dei regolamenti comunitari in materia, cosicché la stessa avrebbe dovuto avere, a stretto rigore, un ambito di applicazione limitato alle categorie dei *lavoratori migranti*⁵¹¹.

La Corte di giustizia ritiene, nondimeno, violato il diritto comunitario e, segnatamente, il principio di parità di trattamento, osservando che un cittadino dell'Unione che risieda legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante può avvalersi della parità di trattamento in tutte le situazioni rientranti nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario⁵¹², e che, pertanto, la richiesta, rivolta ad un cittadino di un altro Stato membro, di produrre una carta regolare di soggiorno rilasciata

ottenere un'indennità di educazione per il figlio, che le era stata negata dalle competenti autorità tedesche in ragione del fatto che la stessa non possedeva né la cittadinanza tedesca, né una carta di soggiorno. La ricorrente aveva, inoltre, cessato da tempo di svolgere un'occupazione stabile e, tuttavia, alla sua espulsione ostava l'adesione della Germania alla Convenzione europea sull'assistenza sociale e sanitaria, dell'11 dicembre 1953. In carenza di un valido titolo di soggiorno, le competenti autorità tedesche le avevano, pertanto, rilasciato un documento attestante la richiesta di proroga del permesso di soggiorno.

⁵¹¹ Cfr., in particolare, l'art. 4, n. 1, lett. h), del Regolamento Cee del Consiglio n. 1408/71 e l'art. 7, n. 2 del Regolamento Cee del Consiglio n. 1612/68.

⁵¹² Cfr. punto 63.

dall'amministrazione nazionale per poter beneficiare di un'indennità di educazione – mentre per i propri cittadini è sufficiente avere il domicilio o la residenza abituale –, costituisce una violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità⁵¹³.

Due profili su tutti emergono dalla sentenza *Martinez Sala*, sui quali ruoterà, poi, la successiva giurisprudenza comunitaria sulle prestazioni sociali dei cittadini economicamente inattivi. La Corte di giustizia, innanzitutto, approda ad una interpretazione a dir poco generosa del campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario: a stretto rigore, in effetti, l'applicazione del principio di pari trattamento si sarebbe dovuta escludere nella vicenda in esame, dal momento che la signora Martinez Sala aveva cessato di svolgere una stabile occupazione. Il che non preclude, ad ogni modo, alla Corte di mettere fuori gioco le norme contenute nei regolamenti comunitari per applicare direttamente, in luogo di queste, le norme dei Trattati e, segnatamente, quelle sulla cittadinanza europea, ossia quelle stesse norme di diritto derivato che erano state appena disapplicate in ordine all'ambito di estensione *ratione personae*. Queste norme, invece, rientrano in gioco, come criteri di collegamento, ai fini della determinazione del campo di applicazione *ratione personae* delle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza europea, *ivi* compreso il diritto alla parità di trattamento.

⁵¹³ Cfr. punto 65. Ad avviso della Corte di Giustizia, pertanto, il Sig. Baumbast, in quanto cittadino dell'Unione, che non benefici più della qualità di lavoratore migrante, può legittimamente invocare il diritto di soggiorno in virtù di una diretta applicazione dell'art. 18, n. 1, del Trattato Ce (punto 94).

Inoltre, e questo è il secondo profilo di interesse, la sentenza *Martinez Sala* realizza una importante inversione logica con riguardo al tradizionale rapporto intercorrente tra il principio della parità di trattamento e il diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini inattivi. La Corte di giustizia, difatti, lascia intendere come il requisito della regolare residenza possa essere integrato alla luce del diritto nazionale – nella specie, di matrice internazionalistica – e non necessariamente di quello comunitario, con la conseguenza che la natura condizionata del diritto di soggiorno viene “neutralizzata” dal principio della parità di trattamento⁵¹⁴.

Il *reasoning* della *Martinez Sala* viene in seguito ripreso ed approfondito nella sentenza *Baumbast*⁵¹⁵, del 17 settembre 2002⁵¹⁶. È, difatti, in questa sentenza che, per la prima volta, la Corte di giustizia afferma, *expressis verbis*, la diretta applicabilità dell’art. 18, n. 1, del Trattato, relativo al diritto di soggiorno. Il che consente di completare il capovolgimento di prospettiva, già intravisto in filigrana in *Martinez Sala*, tra il diritto derivato e quello primario: il diritto di circolazione e soggiorno di ogni cittadino europeo trova, difatti, fondamento al livello primario e, al contrario, le sue limitazioni e condizioni devono essere operate nel rispetto dei limiti imposti dal diritto comunitario e in

⁵¹⁴ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 187.

⁵¹⁵ Avente ad oggetto la richiesta del Sig. Baumbast, per l'appunto, volta ad ottenere un permesso di soggiorno nel Regno Unito, pur non possedendo più, questi, la qualità di lavoratore, né di soggetto titolare di altro diritto di soggiorno sulla base della normativa comunitaria

⁵¹⁶ Nella successiva sentenza *Trojani*, la Corte di giustizia conferma l'irrilevanza dalla natura comunitaria o nazionale del soggiorno per l'applicazione del principio di eguaglianza nel territorio dello Stati membro di residenza.

conformità ai principi generali del medesimo, con particolare riguardo al principio di proporzionalità⁵¹⁷. Inoltre, tutti i diritti soggettivi collegati al diritto di circolazione e soggiorno possono essere azionati direttamente dinanzi ai giudici nazionali, che hanno il compito di farli valere⁵¹⁸.

Come si avrà modo di meglio mettere in evidenza a breve, una simile affermazione apre un importante varco in ordine agli sviluppi successivi della giurisprudenza comunitaria in tema di prestazioni sociali dei cittadini inattivi, dal momento che introduce un elemento di atipicità in tale contesto. Occorre, peraltro, rilevare come dalla sentenza *Baumbast* in poi la giurisprudenza comunitaria avrà modo di sottoporre ad un controllo più stringente di proporzionalità i presupposti per l'espulsione dei cittadini privi delle condizioni economiche imposte dalla normativa di diritto derivato.

Sulla più recente giurisprudenza europea in tema di diritto di soggiorno dei cittadini inattivi si tornerà a breve; basti qui solo ricordare come gli effetti della giurisprudenza *Baumbast* si siano cominciati a percepire, a ridosso di quest'ultima decisione, già

⁵¹⁷ Con riguardo alla fattispecie concreta, la Corte di Giustizia osserva, in primo luogo, come non sia contestato che il Sig. Baumbast disponga di risorse sufficienti e, in secondo luogo, come questi abbia svolto un'attività lavorativa tale da consentirgli di risiedere legittimamente per diversi anni sul territorio del Regno Unito. La sua famiglia ha, inoltre, risieduto nel corso di questo periodo nello Stato membro, ove è rimasta anche per il periodo successivo alla scadenza dell'attività lavorativa; e, infine, il Sig. Baumbast e la sua famiglia disponevano di una copertura assicurativa completa contro le malattie in un altro Stato membro dell'Unione (punto 92). Il che rende sproporzionato, per la Corte, il diniego dell'esercizio del diritto di soggiorno sulla base del rilievo per cui l'assicurazione contro le malattie non coprirebbe le cure di pronto soccorso prestate nello Stato membro ospitante (punto 93).

⁵¹⁸ Cfr. punto 86.

prima dell'entrata in vigore della direttiva n. 38/2004, come emblematicamente dimostrato dalla sentenza *Zhu e Chen*, in cui la Corte di Giustizia osserva che, poiché non si rinviene nella direttiva 90/364/Ce alcuna indicazione in ordine alla provenienza della risorse, non è necessario che queste siano in possesso del diretto interessato, potendo essere legittimamente soddisfatte anche da un familiare che lo accompagni.

5. I primi sintomi delle metamorfosi della cittadinanza europea: la costruzione di un paradigma inclusivo nell'accesso cross boarder ai diritti sociali dei cittadini inattivi

Si può affermare, a giusta ragione, che la sentenza *Grzelczyk* rappresenta una vera e propria pietra angolare in ordine al processo di trasformazione della cittadinanza europea, giacché è proprio da questo momento che inizia a circolare, fino a divenire un classico *refrain* nella giurisprudenza comunitaria, l'affermazione secondo cui “lo *status* di cittadino dell'Unione europea è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Questo consente loro di ottenere un trattamento giuridico identico, indipendentemente dalla loro cittadinanza, nei settori coperti dal diritto comunitario”⁵¹⁹.

⁵¹⁹ Punti 31 e 32. La sentenza riguardava la richiesta del Sig. Grzelczyk, cittadino francese, che aveva iniziato gli studi universitari di educazione fisica in Francia, ove aveva richiesto la concessione del c.d. “*minimex*”, ossia un sussidio per il mantenimento agli studi che la legge francese riservava, tuttavia, ai soli cittadini francesi. D'altro canto, in quanto prestazione a carattere non contributivo, costituente un vantaggio sociale, esso

Ne consegue che un cittadino dell'Unione europea, che risieda legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante, può avvalersi del divieto di discriminazione in base alla nazionalità in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario, tra le quali – come già affermato nella sentenza *Bickel e Franz*⁵²⁰ – vanno senza dubbio ricomprese tutte quelle rientranti nell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato e quelle rientranti nell'esercizio delle libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri⁵²¹.

Sulla sentenza *Grzelczyk* si tornerà allorché verrà analizzata la giurisprudenza comunitaria sull'accesso alle prestazioni sociali degli studenti; occorre, tuttavia, rilevare sin d'ora come si debba proprio a questa pronuncia il primo formale riconoscimento dell'esistenza di un certo grado di solidarietà a livello europeo incombente sui cittadini degli Stati membri⁵²²,

sarebbe dovuto spettare ai soli lavoratori migranti, stando alle norme del regolamento Cee del Consiglio n. 1612 del 1968.

⁵²⁰ La Corte di giustizia nel caso di specie – avente ad oggetto la richiesta di un cittadino tedesco e uno austriaco che i procedimenti penali nei loro confronti si svolgessero nei loro confronti in lingua tedesca, avvalendosi delle norme intese a tutelare la comunità di lingua tedesca della provincia di Bolzano – osserva che “una normativa, come quella di cui trattasi nella causa a qua, che subordina il diritto di ottenere che, nel territorio di un determinato ente locale, un procedimento penale si svolga nella lingua dell'interessato a condizione che quest'ultimo risieda in tale territorio favorisce i cittadini dello Stato in questione rispetto ai cittadini degli altri Stati membri che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione e, di conseguenza, è in contrasto con il principio di non discriminazione affermato all'art. 6 del Trattato” (punto 26).

⁵²¹ Cfr. punti 32 e 33.

⁵²² Si può così riscontrare una lenta affermazione di un principio di solidarietà transnazionale, per cui gli Stati ospiti non possono disconoscere una limitata assistenza sociale, dovendo valutare volta per volta se il cittadino comunitario rischi seriamente di divenire un peso eccessivo per il *welfare*

“specie quando le difficoltà cui va incontro il beneficiario del diritto di soggiorno sono di carattere temporaneo”⁵²³. Si tratta, in effetti, di un passaggio importante in ordine agli sviluppi giurisprudenziali in tema di prestazioni sociali dei cittadini inattivi, che produrrà effetti di particolare momento con riguardo alla giurisprudenza sui diritti degli studenti, dei disoccupati e dei soggetti in cerca di occupazione.

L'*acquis* giurisprudenziale maturato nel corso degli anni viene cristallizzato dalla direttiva n. 38/2004, in tema di diritti di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, che codifica e rivede le tre direttive degli anni 90, unificandole in un testo unico: questa direttiva, difatti, pur non equiparando ancora in pieno la condizione dei cittadini economicamente non attivi a quella dei lavoratori, compie alcuni importanti passi in avanti in questa direzione. Si riafferma, innanzitutto, il principio giurisprudenziale secondo cui la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino “il diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”⁵²⁴; diritto che è conferito direttamente dal Trattato⁵²⁵, sicché le norme di diritto secondario, da elementi costitutivi della libera circolazione quali erano, si trasformano in limiti dello stesso, che come tali devono essere

nazionale: cfr. F. A. CANCELLA, *Servizi del Welfare e diritti sociali nella prospettiva europea*, Milano 2009, 116.

⁵²³ Punto 44 della sentenza.

⁵²⁴ Cfr. punto 1 del considerando.

⁵²⁵ Cfr. punto 11 del considerando.

fatti valere in sede di bilanciamento con il diritto riconosciuto al livello primario⁵²⁶.

L'approvazione di questa direttiva rappresenta, inoltre, un importante *step* in ordine alle logiche dell'integrazione europea: difatti, benché un diritto incondizionato di circolazione e soggiorno per tutti i cittadini europei resti ancora estraneo al contesto normativo comunitario, l'intervento del legislatore europeo sottende, a ben vedere, la pretesa di rafforzare il senso di appartenenza all'Unione, implementando il contenuto della cittadinanza europea, che si appresta a divenire un vero e proprio "cuore federale"⁵²⁷ nel processo di integrazione europeo⁵²⁸. L'introduzione del permesso di soggiorno permanente, al decorrere ininterrotto di cinque anni di legale residenza, ed il correlativo divieto di espulsione, rappresenta, ad esempio, la più nitida espressione del tentativo di abbandonare la logica d'integrazione meramente economica in favore di una promozione più intensa della coesione sociale.

Il legislatore comunitario si mostra, tuttavia, sensibile alle conseguenze che un incondizionato *right to travel* produrrebbe sui modelli nazionali di *welfare*. E, difatti, allo scopo di tamponare il verificarsi di prevedibili fenomeni di *shopping* sociale, da parte di cittadini che facciano utilizzo in modo strumentale della propria libertà di circolazione, la direttiva in esame distingue la

⁵²⁶ Cfr. M. DOUGAN, *The Court helps those who help themselves: The Legal Status of Migrant Workseekers Under Community Law in the Light of the Collins Judgment*, in *European Journal of Social Security*, 2005, 24.

⁵²⁷ L. MOCCIA, *La cittadinanza come 'cuore federale' dell'Unione*, in E. FALLETTI-V. PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, Bari 2012, 55 ss.

⁵²⁸ Cfr. punto 17 del considerando.

condizione dei migranti attivi da quella dei migranti non attivi: mentre per periodi inferiori a tre mesi il diritto di soggiorno è pressoché incondizionato per tutti⁵²⁹, per periodi più lunghi solo i primi, se dinamici – ossia se abbiano fatto esercizio della circolazione da uno Stato membro all'altro –, godono, nello Stato membro in cui risiedono, della *piena* parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante; i secondi, invece, possono vantare un diritto di soggiorno nello Stato ospitante soltanto qualora dispongano di risorse economiche sufficienti e di una assicurazione sanitaria⁵³⁰, che consenta loro di non divenire un onere eccessivo per le risorse dello stesso Stato ospitante⁵³¹. E, per quanto il ricorso all'assistenza sociale possa giustificare misure di allontanamento del cittadino privo di mezzi di autosufficienza economica, deve, tuttavia, rilevarsi come simili

⁵²⁹ Cfr. L. APPICCIAFUOCO, *Lo status sociale di cittadini europei economicamente non attivi*, cit., 285 ss.; cfr. anche S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo "inattivo"*, cit., 72, il quale rileva come la Corte di giustizia, all'indomani dell'entrata in vigore della direttiva n. 38/2004, parrebbe voler interpretare in modo restrittivo l'ambito di applicazione della deroga al principio di eguaglianza e, in generale, le previsioni della direttiva "onerose". Sebbene, in altre occasioni, la stessa Corte si sia mostrata più tollerante nei confronti delle differenze di trattamento fondate sui criteri di tipo territoriale, quali la residenza.

⁵³⁰ Cfr., inoltre, la precisazione della Commissione sull'interpretazione dell'onere eccessivo, che deve essere fatta alla luce del criterio di proporzionalità e sulla quale: E. NALIN, *La corretta interpretazione del concetto di beneficiari della libertà di circolazione e soggiorno*, in *Sud in Europa*, 2/2009, 7.

⁵³¹ Cfr. le osservazioni di A. CELOTTO, *Quando un «diritto» non è un diritto: sulla circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari*, in *Quad. cost.*, 4/2010, 860, il quale osserva che "il «diritto» di circolazione e soggiorno del cittadino comunitario è già così affievolito da poter non essere considerato un vero e proprio «diritto», pur continuando a fregiarsi di questa altisonante etichetta".

provvedimenti non possano in ogni caso rappresentare una conseguenza automatica del ricorso all'assistenza sociale⁵³².

Sebbene la condizione dei cittadini inattivi si avvicini in modo considerevole a quella dei cittadini attivi, la direttiva del 2004 continua, nondimeno, a prevedere un sistema di deroghe a svantaggio dei primi: mentre, ad esempio, i lavoratori migranti non possono in alcun modo essere espulsi per motivi economici, i cittadini in cerca di occupazione possono essere allontanati, allorché questi non dimostrino “di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo”⁵³³. E, d'altra parte, lo Stato membro ospitante non ha l'obbligo di conferire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale nei primi tre mesi di soggiorno – o, nel caso di soggetti in cerca di occupazione, per periodi più lunghi –, né è tenuto a concedere, prima che venga acquisito il diritto di soggiorno permanente, aiuti al mantenimento agli studi, a meno che non si tratti di lavoratori o di familiari dei lavoratori stessi⁵³⁴.

L'impianto della direttiva del 2004, che rispetto al passato parrebbe a prima vista avere cambiato tutto per non cambiare nulla, genera invece quell'ennesimo, quasi impercettibile mutamento dell'*humus* di riferimento, che nel lungo termine sarà in grado di incidere in modo considerevole sulla successiva giurisprudenza comunitaria. Difatti, sarà proprio intorno a questo rinnovato contesto normativo che verrà edificato un vero e proprio

⁵³² Cfr. art. 14, par. 2 e 3 della direttiva.

⁵³³ Cfr. art. 14, par. 4, lett. b).

⁵³⁴ Cfr. art. 24, par. 2, della direttiva.

“paradigma inclusivo” della cittadinanza europea⁵³⁵, che potrà spingersi fino a vantare ambizioni inclusive nei confronti di soggetti inattivi – come le persone disoccupate o in cerca di occupazione, gli studenti o, ancora, i soggetti deboli per antonomasia, ossia i minori – e dei cittadini che non abbiano fatto uso della libera circolazione, quand’anche ciò implichi un ridimensionamento e, in alcuni casi, la disapplicazione della condizione di “autosufficienza economica” contenuta nella direttiva 2004/38.

6. L’incidenza della cittadinanza europea sulla definizione dello status di alcune categorie di soggetti economicamente non attivi: l’accesso al welfare dei job seekers e dei disoccupati

La giurisprudenza comunitaria dell’ultimo decennio ha dimostrato di voler sfruttare al massimo le potenzialità espansive insite nelle sentenze *Martinez Sala*, *Baumbast* e *Grzelczyk*. Gli effetti dell’introduzione della cittadinanza europea si fanno sentire, in modo particolare, nel contesto dell’accesso alle prestazioni sociali da parte di alcune categorie di soggetti prima escluse sulla base delle norme dei Trattati.

Fino alla decisione sul caso *Collins*, la Corte di giustizia, ad esempio, negava che i *job seekers* potessero vantare un diritto all’accesso ai vantaggi sociali, riconosciuti dall’art. 7 del

⁵³⁵ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà*, cit., 139 ss.; A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012.

regolamento n. 1612/1968 a coloro i quali fossero in possesso della qualità di lavoratori migranti, avendo già trovato collocazione nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante⁵³⁶.

Nella sentenza *Collins*⁵³⁷, è proprio la cittadinanza europea ad assumere un valore dirimente ai fini della soluzione del caso: difatti, come è stato acutamente rilevato, lo *status* di cittadino “sorregge la rilettura di tutte le libertà fondamentali per la basilare ragione che tutte sono accomunate dalla condivisione del sostrato della cittadinanza europea”⁵³⁸. In effetti, se è vero che l’art. 2 del regolamento n. 1612 del 1968 non menziona espressamente le prestazioni di natura finanziaria fra quelle spettanti ai cittadini in cerca di lavoro, “tenuto conto dell’istituzione della cittadinanza dell’Unione e dell’interpretazione giurisprudenziale del diritto alla parità di trattamento di cui godono i cittadini dell’Unione, non si può più escludere dall’ambito di applicazione dell’art. 48, n. 2, del Trattato (...) una prestazione finanziaria destinata a facilitare l’accesso all’occupazione sul mercato del lavoro di uno Stato membro”⁵³⁹.

L’effetto che ne consegue è quello di assoggettare ad un controllo di proporzionalità, sulla base di considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza, le condizioni di residenza

⁵³⁶ Cfr. la sentenza *Lebon*, causa 316/1985; Commissione c. Belgio causa C-278/94.

⁵³⁷ La Corte si trova ad affrontare la domanda del Sig. Collins, cittadino europeo da poco approdato in Gran Bretagna in cerca di lavoro, volta ad ottenere un diritto all’indennità per persone in cerca di occupazione prive di risorse sufficienti, che l’ordinamento nazionale subordinava alla condizione di residenza abituale nel paese ospitante.

⁵³⁸ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 204.

⁵³⁹ Punto 63.

previste, commisurandole allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale⁵⁴⁰.

Una giurisprudenza analogamente creativa si è, peraltro, formata nel campo, affine, dell'accesso alle prestazioni sociali dei soggetti disoccupati, il cui *status* tende ad avvicinarsi di molto a quello dei soggetti in cerca di occupazione.

La normativa secondaria introduce in quest'ambito una serie di condizioni restrittive, volte, in buona sostanza, ad un contemperamento delle esigenze della libera circolazione con quelle degli Stati di verificare la persistenza delle condizioni al cui maturare sussiste il diritto alle prestazioni sociali. Con riguardo alla esportabilità delle prestazioni di disoccupazione, la Corte di giustizia ha edulcorato in modo deciso le restrizioni già contenute nel regolamento 1408/1971 ed ora riprodotte nel regolamento 883/2004.

L'art. 63 del regolamento del 2004 non vieta in generale agli Stati di introdurre obblighi di residenza, né, a tal fine, di

⁵⁴⁰ Punto 66. Ad avviso di S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 204-205, "la forza costituzionale di questo *status* può spingersi verso risultati interpretativi in ipotesi non attingibili neppure dalle libertà classiche, specie quando si tratti di rileggere la disciplina secondaria che dà ad esse concreta attuazione". Ad avviso dell'Autore, peraltro, il principio per cui, malgrado la formulazione ambigua dell'art. 24.2, della direttiva 38/2004, le persone in cerca di occupazione che abbiano instaurato un legame genuino con il mercato del lavoro del paese ospitante possano accedere, in condizioni di parità, a prestazioni di natura finanziaria, specie se dirette a facilitare l'accesso all'occupazione, può, dunque, saldamente ritenersi acquisito nella giurisprudenza della Corte, determinando, in tal modo, una significativa espansione della sfera dei diritti sociali dei soggetti in cerca di occupazione, con la sostanziale ridefinizione del contenuto dello *status* del soggetto in cerca di occupazione, che in presenza di un collegamento effettivo con il mercato del lavoro del paese ospitante, si arricchisce di una "potenzialità d'inclusione nella sfera di «solidarietà finanziaria» realizzata da quest'ultimo soprattutto con le prestazioni dirette a favorire l'accesso al lavoro o il reimpiego".

disporre la sospensione dei pagamenti allorché vengano meno le suddette condizioni di residenza⁵⁴¹. Il regolamento prevede, difatti, che l'interessato abbia l'onere di essere iscritto, prima della sua partenza, come richiedente lavoro presso lo Stato membro di appartenenza e di rimanere a disposizione presso lo stesso per un periodo non inferiore a quattro settimane dal momento in cui ha avuto inizio lo stato di disoccupazione. Peraltro, il diritto a ricevere la prestazione è circoscritto ad un periodo di tre settimane dal momento in cui l'interessato abbia fatto ingresso in un diverso Stato membro, decorso il cui periodo la decisione di prorogare la predetta indennità viene rimessa alla discrezionalità dello Stato tenuto all'erogazione.

La prima sentenza in cui la Corte di giustizia palesa l'intenzione di depotenziare tali condizioni restrittive è quella sul caso *De Cuyper*, nella quale oggetto del rinvio pregiudiziale era la domanda del giudice *a quo* sulla compatibilità con gli artt. 17 e 18 del Trattato di una disposizione di diritto nazionale che subordini la concessione di un'indennità di disoccupazione all'obbligo di residenza effettiva nello Stato membro interessato⁵⁴².

Dalla soluzione della questione sottoposta sarebbe, a ben vedere, dipesa la perdurante validità del regolamento del 2004. Si giustifica in tale logica, come è stato opportunamente rilevato, la discrasia tra il *reasoning* proposto nelle sue conclusioni

⁵⁴¹ Sul punto cfr. W. CHIAROMONTE, *La limitata esportabilità delle prestazioni di disoccupazione alla luce dei regolamenti nn. 1408/71/CEE e 883/2004/CEI*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2006, 171 ss.

⁵⁴² Il Sig. De Cuyper, cittadino belga, aveva, difatti, deciso di abbandonare il Belgio e di stabilire la propria residenza in Francia; il che aveva indotto le competenti autorità dello Stato di origine a revocare l'indennità di disoccupazione che gli era stata concessa, venendo a mancare il requisito della condizione di residenza.

dall'Avvocato generale Geelhoed e la decisione della Corte di giustizia. Benché il dispositivo della sentenza non si discosti in ultima analisi dalla soluzione (negativa) proposta dall'Avvocato generale, una netta distonia si può, in effetti, cogliere con riguardo all'*iter* motivazionale adottato: mentre, difatti, l'Avvocato generale riteneva opportuno ricondurre le norme regolamentari alle condizioni e limiti alla libertà di circolazione, conferendole in tal modo una copertura a livello del diritto primario, la Corte di giustizia decide, invece, di ricondurre in un ambito ben più flessibile il proprio sindacato, impiantandolo, cioè, nello scrutinio di proporzionalità⁵⁴³. Pertanto, le condizioni di residenza imposte dagli Stati saranno assoggettate al controllo, più o meno stringente, che verrà di volta in volta condotto dalla Corte di giustizia.

Nella sentenza *Petersen*, ad esempio, la Corte di giustizia ritiene che l'art. 45 TFUE non ammette che uno Stato membro subordini la concessione di una prestazione, versata ai disoccupati per la ridotta capacità lavorativa e l'invalidità, alla condizione della residenza nel territorio dello Stato membro tenuto alla sua erogazione⁵⁴⁴.

Una evoluzione analoga della giurisprudenza si può, d'altra parte, rilevare nel contesto affine delle prestazioni speciali a carattere non contributivo, come denota la sentenza *Hendrix*.

⁵⁴³ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 208.

⁵⁴⁴ Nella sentenza in esame, la Corte di giustizia, pur uniformandosi alla soluzione dell'Avvocato generale Colomer, che affermava che "la nozione di cittadinanza, che implica uno *status giuridico del singolo*, impone agli Stati membri di prestare un'attenzione specifica alla situazione giuridica del singolo" (punto 27), si discosta dal ragionamento giuridico impostando la soluzione del caso alla logica del *test* di proporzionalità.

Sulla questione⁵⁴⁵ la Corte di giustizia, ribaltando un precedente giurisprudenziale dell'anno prima⁵⁴⁶, afferma che, sebbene le norme sulla circolazione dei lavoratori non ostino alla condizione di residenza prevista dalla normativa nazionale, l'applicazione di questa normativa non deve comportare una lesione dei diritti di una persona che si trovi in una situazione come quella del ricorrente, che vada oltre quanto necessario ai fini della realizzazione del legittimo obiettivo previsto dalla normativa nazionale. E questo *test* deve essere compiuto dal giudice nazionale, alla luce del criterio di proporzionalità.

7. (Segue) la giurisprudenza sugli aiuti al mantenimento agli studi degli studenti

La giurisprudenza comunitaria sugli aiuti al mantenimento agli studenti universitari che facciano accesso a corsi di studi superiori, rileva per almeno un triplice ordine di ragioni: innanzitutto, consente di chiarire l'ambito di applicazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità all'indomani dell'entrata in vigore delle norme sulla cittadinanza europea e, quindi, il grado di incisione di quest'ultima in ordine alla consistenza del principio d'eguaglianza; secondariamente, consente di valutare i rapporti intercorrenti tra il principio della parità di trattamento e le condizioni e i limiti di applicazione del

⁵⁴⁵ Relativa alla richiesta del Sig. Hendrix di ottenere una prestazione in materia di assistenza ai giovani disabili colpiti da incapacità lavorativa, negata sul rilievo che il ricorrente non era residente nei Paesi Bassi.

⁵⁴⁶ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 211.

diritto di soggiorno; in ultima analisi, permette di mettere in luce i limiti del principio di non discriminazione in relazione alla valutazione delle giustificazioni obiettive invocate dagli Stati membri a presidio delle misure nazionali che possano risultare indirettamente discriminatorie⁵⁴⁷.

Pare, del resto, evidente quale rilevanza possa rivestire, in questo contesto, l'analisi di tale giurisprudenza, considerato che gli studenti fanno parte della più generale categoria dei cittadini economicamente inattivi, che pertanto rimangono assoggettati alle condizioni economiche previsti dal diritto derivato relativamente al diritto di soggiorno nello Stato ospitante.

La prima pronuncia degna di nota in questo contesto è la già richiamata sentenza *Grzelczyk*, avente ad oggetto la richiesta di un cittadino francese, che aveva intrapreso studi universitari di educazione fisica in Belgio dove lo stesso si era a tal fine recato per soggiornare, di ottenere il c.d. *minimex*, ossia una prestazione sociale di aiuto al mantenimento agli studi che la legge francese riservava ai propri cittadini o ai cittadini di altri Stati membri che rientrassero nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1612 del 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

Benché il Signor Grzelczyk non rientrasse in alcuna delle categorie previste dalla legge belga, il combinato disposto delle norme sul divieto di discriminazione in base alla nazionalità e di quelle sulla cittadinanza europea consentono alla Corte di

⁵⁴⁷ Cfr. L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, cit., 316.

giustizia di ritenere violato il diritto comunitario e, quindi, di conceder al ricorrente il diritto al *minimex*.

Superando il precedente affermato nella sentenza *Lair e Brown*⁵⁴⁸, la Corte afferma che l'introduzione della cittadinanza europea non consente di considerare che gli studenti, che sono cittadini dell'Unione, "allorché si spostino in un altro Stato membro per seguire ivi degli studi, siano privati dei diritti conferiti dal Trattato ai cittadini dell'Unione"⁵⁴⁹.

L'istituto della cittadinanza europea, difatti, consente di allargare il campo di applicazione *ratione materiae* in tutte le situazioni rientranti nell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dai Trattati e di quelle rientranti nell'esercizio della libertà di circolare e soggiornare sul territorio degli Stati membri⁵⁵⁰, sicché "il fatto che un cittadino dell'Unione compia studi universitari in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino non può (...), di per sé, privarlo della possibilità di avvalersi del divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza"⁵⁵¹. Pertanto, malgrado l'art. 3 della direttiva 93/96 escluda il diritto al pagamento, da parte dello Stato ospitante, di borse di studio per gli studenti che fruiscono di un diritto di soggiorno, un simile diritto può, nondimeno, essere direttamente invocato dal ricorrente mediante una diretta applicazione, per

⁵⁴⁸ In questa pronuncia la Corte di giustizia aveva ritenuto estraneo all'ambito di applicazione del Trattato un aiuto concesso agli studenti per il mantenimento e per la formazione scolastica.

⁵⁴⁹ Punto 35.

⁵⁵⁰ Punto 33.

⁵⁵¹ Punto 36.

l'appunto, del diritto alla parità di trattamento contenuto nelle norme dei Trattati⁵⁵².

Con riguardo alla sussistenza delle condizioni di autosufficienza economica, già previste dall'art. 3 della direttiva 93/96 e ora dall'art. 7 della direttiva 38/04, è ancora in questa sentenza che la Corte di giustizia chiarisce come non è escluso che lo Stato membro ospitante consideri che uno studente che ha fatto ricorso all'assistenza sociale non soddisfi più i requisiti ai quali è subordinato il suo diritto di soggiorno, sebbene una tale misura non possa costituire in alcun caso la conseguenza automatica del ricorso all'assistenza sociale da parte di un cittadino di un altro Stato membro⁵⁵³. L'affermazione della Corte si giustifica, come pure rilevato dalla dottrina, al fine di evitare che l'applicazione generale del divieto di discriminazione in base alla nazionalità possa essere d'incentivo per gli Stati membri a fare ricorso a provvedimenti di espulsione ben prima che i cittadini possano accedere alle prestazioni di assistenza sociale⁵⁵⁴.

Il principio della parità di trattamento viene, inoltre, in questa sentenza, sganciato dal diritto di circolazione e soggiorno,

⁵⁵² Come è stato, peraltro, notato da L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., 319, nella sentenza *Grzelczyk* si rinviene una artificiosa distinzione tra il diritto al pagamento di borse di studio, escluso dalla direttiva, e il diritto a "prestazioni sociali", rispetto alle quali, invece, la direttiva non escludeva gli studenti dai suoi beneficiari (cfr. punto 39). Si tratta di una dicotomia che non ha ragion d'essere, dal momento che l'unica differenza che può riscontrarsi al riguardo consiste nella maggiore ampiezza del novero dei destinatari delle prestazioni sociali, e, in effetti, questa distinzione verrà ben presto abbandonata dalla Corte nella sentenza *Förster*.

⁵⁵³ Cfr. punti 42-43.

⁵⁵⁴ Cfr. O'LEARY, *Putting flesh on the bones of european union citizenship*, in *ELR*, 1999, 78; L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari*, cit., 320.

all'evidente scopo di circoscrivere i limiti al diritto di circolazione. Diversamente dalla giurisprudenza *Raulin* e *Parlamento c. Consiglio*, in cui il diritto di soggiorno degli studenti veniva fatto discendere dal divieto di discriminazione, in *Grzelczyk*, sulla scorta del precedente della sentenza *Martinez Sala*, è, al contrario, il secondo che discende dal primo, sicché, qualora uno Stato membro ometta di fare ricorso alle misure di espulsione ammesse dalla normativa secondaria, nessun trattamento peggiore nei confronti del cittadino comunitario potrebbe essere giustificato⁵⁵⁵.

La sostanziale disapplicazione dell'art. 3 della direttiva 93/96, nel frattempo riprodotto dall'art. 24.2 della direttiva 38/04, viene consumata dalla Corte di Giustizia nella successiva sentenza *Bidar*⁵⁵⁶. La Corte, riproponendo l'approccio funzionale già sostenuto in *Grzelczyk*, non esita a ribadire il nesso sostanziale che esiste tra il diritto europeo e l'esercizio della libertà di circolazione e soggiorno⁵⁵⁷; il che consente di far

⁵⁵⁵ Cfr. L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., 320. I rischi derivanti dagli effetti della sentenza sono, d'altra parte, messi bene in luce dalle osservazioni proposte dal Governo francese, secondo cui "l'idea di estendere a tutti i cittadini dell'Unione il principio di parità di trattamento in materia di vantaggi sociali, mentre il beneficio di un tale principio è allo stato riservato ai soli lavoratori e ai membri della loro famiglia, verrebbe a instaurare una parità globale fra i cittadini dell'Unione stabiliti in uno Stato membro e i cittadini di tale Stato, cosa che apparirebbe difficilmente conciliabile con i diritti collegati con la cittadinanza" (cfr. punto 22 della sentenza).

⁵⁵⁶ La questione traeva origine dalla richiesta avanzata dal Sig. Bidar, cittadino francese residente nel Regno Unito, di ottenere un aiuto economico a copertura delle spese di mantenimento, sotto forma di prestito per gli studenti, che le competenti autorità britanniche gli avevano negato, con la motivazione che questi non era stabilmente residente nel Regno Unito.

⁵⁵⁷ Punti 32 e 33.

rientrare il sussidio richiesto dal ricorrente nell'ambito di applicazione *ratione materiae* delle norme dei Trattati, segnatamente quelle relative al divieto di discriminazione in base alla nazionalità, letto in combinato disposto con le disposizioni sulla cittadinanza europea.

Il secondo importante passaggio della sentenza ruota, poi, attorno al sindacato sulle ragioni obiettive volte a giustificare misure indirettamente discriminatorie. Ed è qui che la Corte di giustizia accerta la contrarietà al diritto comunitario della disciplina nazionale. Chiarito che è legittimo subordinare un aiuto agli studenti che abbiano dato prova di un certo grado di integrazione nella società di tale Stato, deve, tuttavia, escludersi che uno Stato membro possa pretendere un legame con il mercato del lavoro, dal momento che “le conoscenze acquisite da uno studente durante i suoi studi superiori non lo destinano generalmente ad un determinato mercato geografico del lavoro”⁵⁵⁸.

Pertanto, al termine del *test* di proporzionalità, la Corte finisce per censurare i criteri di selezione adottati dalla normativa nazionale, ritenendoli indirettamente discriminatori⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ Punti 58 e 59. La sentenza *Bidar* introduce, inoltre, un'altra dicotomia equiparabile a quella già adottata in *Grzelczyk*: questa volta, difatti, la Corte di giustizia pare distinguere, con riguardo ai destinatari della direttiva 93/96, tra i soggetti che si recano in uno Stato membro, per *ivi* iniziare o effettuare studi superiori, e soggetti che prevedano solo successivamente al periodo di residenza nello Stato membro di intraprendere tali corsi di studi.

⁵⁵⁹ Punti 62 e 63. Nella specie, ai sensi dell'*immigration Act* del 1971, il prestito per studenti era subordinato alla condizione che questi soddisfacesse una serie di requisiti di residenza, tra i quali, in particolare: quello di avere dimora in Inghilterra o nel Galles il primo giorno del primo anno accademico del corso; quello di avere avuto dimora abituale nel Regno Unito o nelle Isole nei tre anni precedenti a tale giorno; quello che mai durante tale periodo di tre

Gli approdi raggiunti in *Bidar* avevano, peraltro, indotto una certa dottrina a dubitare seriamente della compatibilità comunitaria della deroga al principio di non discriminazione contenuta dall'art. 24.2⁵⁶⁰. Sennonché, nella sentenza *Förster*, la Corte di giustizia, ribaltando le conclusioni dell'Avvocato generale Mazák, che optava per una soluzione maggiormente rigorosa relativamente allo scrutinio di proporzionalità, pare escludere una simile incompatibilità, affermando la compatibilità comunitaria di una condizione quinquennale di residenza prevista dalla normativa olandese, che aveva giustificato il rifiuto alla concessione di una borsa di mantenimento agli studi in favore degli studenti, opposto ad una cittadina dell'Unione residente in Olanda ma non più attiva nel mercato del lavoro⁵⁶¹.

Ad avviso della Corte di giustizia, il requisito di residenza ininterrotta di cinque anni, previsto dalla normativa nazionale, non può essere considerato eccessivo, tenuto conto delle esigenze invocate in merito al grado di integrazione degli stranieri nello Stato membro ospitante. Una simile condizione di residenza, difatti, consente agli interessati di conoscere con certezza i loro diritti e obblighi, e, pertanto, garantisce un notevole livello di certezza del diritto e di trasparenza nell'ambito della concessione dei finanziamenti degli studi agli studenti⁵⁶².

anni la residenza nel Regno Unito o nelle Isole abbia avuto in tutto o in parte il fine di ricevere un'educazione a tempo pieno.

⁵⁶⁰ Cfr. M. DOUGAN, *Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education within the Eu?*, in *Common Law Review*, 2005, 968-969.

⁵⁶¹ In senso conf. anche *Vatsouras e Koupatanze*.

⁵⁶² Punti 43; 49-52; 54; 56-60. Cfr. su questa decisione le critiche di L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari*, cit., 324, il quale rileva come questa pronuncia abbia dissipato ogni dubbio circa la compatibilità

Al di là della questione risolta, la sentenza *Försters* conferma l'idea, già sviluppata, di una metamorfosi del contenuto della cittadinanza, che tende ad avvicinarsi sempre più ad uno *status* fondato sulla residenza e sulla adesione ai doveri. Come è stato, difatti, correttamente rilevato, una simile pronuncia comporta un fondamentale “salto di qualità” intorno all'idea della cittadinanza fondata sulla residenza, poiché, nel disapplicare la direttiva n. 38/2004, la Corte di giustizia ha chiarito che un periodo di residenza di cinque anni nel Paese ospitante fosse sufficiente a stabilire il requisito dell'integrazione, “come dire che la residenza (non irregolare) per cinque anni esclude ogni altra indagine sui requisiti di integrazione del cittadini ospitato”, il quale ha, in tal modo, diritto di accedere ai benefici sociali riconosciuti dal paese ospitante ai propri cittadini⁵⁶³.

dell'art. 24 della direttiva n. 38/2004. Il che “da un lato, accresce la certezza del diritto alle borse di mantenimento. Ma, dall'altro lato, comporta la perdita di ogni elasticità nella valutazione circa il grado di integrazione degli studenti che domandano il beneficio in questione. In senso critico cfr., pure, S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo “inattivo”*, cit., 59 ss., ad avviso del quale questa pronuncia avrebbe prodotto l'effetto di indebolire un decennio di conquiste giurisprudenziali, poiché essa ha assimilato il periodo necessario alla maturazione del diritto al soggiorno permanente con una lunga “franchigia temporale entro la quale il limite delle risorse sufficienti può essere integralmente opposto, dallo Stato di soggiorno, ai cittadini dell'Unione che vogliono intraprendere studi all'estero; *contra* S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà*, cit., 199, nota 67, il quale rileva come pare tuttavia preferibile leggere la sentenza nel senso che, “pur sulla base di un espresso riconoscimento della validità della scelta operata in generale con l'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38/CE, la Corte si riserva comunque un rigoroso sindacato sulla corretta applicazione della disposizione, che in quanto derogatoria rispetto a una libertà fondamentale deve essere interpretata in modo restrittivo”.

⁵⁶³ P. CARROZZA, *Noi e gli altri*, cit., 48.

8. Eguaglianza, “solidarietà tra estranei” e logiche di integrazione in Europa: alcune prime riflessioni conclusive

L'indagine sulla casistica giurisprudenziale della Corte di giustizia consente ora di articolare alcune riflessioni in ordine agli sviluppi che hanno riguardato il contenuto della cittadinanza europea. La Corte di giustizia, nell'estendere l'accesso alle prestazioni sociali a soggetti estranei al mercato del lavoro, ha dato luogo, innanzitutto, ad un vero e proprio “paradigma inclusivo” della cittadinanza europea, che si sgancia, però, dalla logica commutativa, caratterizzante ai suoi albori il processo di integrazione comunitaria. Peraltro, una simile giurisprudenza consente di rilevare la tendenza ad un utilizzo vieppiù creativo delle norme dei Trattati sulla cittadinanza europea e sulla parità di trattamento, tanto che pare realizzarsi progressivamente, in tal conteso, una vera e propria “*interpretatio abrogans*” dei limiti contenuti nel diritto derivato, radicandosi l'accesso frontaliero alle prestazioni sociali dei cittadini europei sulle norme di diritto primario, poste a fondamento di questi diritti⁵⁶⁴. Il che rievoca, per l'appunto, una rinnovata idea dell'integrazione europea.

Con riserva di tornare sul punto, si può sin d'ora anticipare che una simile attività pretoria rievoca una prima embrionale forma di solidarietà di tipo “asimmetrico” e non solo categoriale⁵⁶⁵,

⁵⁶⁴ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 219 ss.

⁵⁶⁵ Questo tipo di solidarietà viene contrapposto ad un'idea di solidarietà “meccanica” e “funzionale” da S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 220 che a sua volta riprende, con alcune varianti la terminologia

dipendente unicamente dallo stato di bisogno del soggetto che richiede di accedere al *welfare* nazionale. Il che fa risultare questo modello di solidarietà come del tutto estraneo ad ogni logica di integrazione economica.

Si tratta, del resto, di un'ideale di solidarietà che presuppone legami identitari collettivi simili a quelli che hanno storicamente contribuito allo sviluppo delle comunità nazionali. La formazione dello "stato pluriclasse"⁵⁶⁶ si è, difatti, com'è noto, realizzata proprio per la costruzione di sofisticati modelli di solidarietà sociale, che hanno, a loro volta, costituito un imprescindibile strumento di costruzione del consenso e della partecipazione democratica⁵⁶⁷.

Il paradigma inclusivo della cittadinanza (nazionale) ha storicamente rappresentato un volano di inclusione sociale, quale strumento principale di costruzione delle comunità nazionali, ma, se ciò è vero, pare che la giurisprudenza della Corte di giustizia dimostri di voler teorizzare proprio un nuovo sostrato solidaristico aggregativo, che si differenzia da quello di tipo categoriale e che aveva caratterizzato la giurisprudenza, pur inclusiva, sull'accesso *cross boarder* ai diritti sociali dei lavoratori. L'idea della solidarietà che si sta progressivamente diffondendo nella giurisprudenza europea sui diritti sociali dei cittadini

usata da R. ZOLL, *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*, trad. it., Bologna 2003, 2-33 e da E. DURKHEIM, *La divisione del lavoro sociale*, trad. it., Milano 1996.

⁵⁶⁶ Cfr. M. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986, 69 ss.

⁵⁶⁷ Cfr., per tutti, M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna 1993, 63 ss.; P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, cit., 207 ss.

economicamente inattivi, rievoca, in definitiva, il concetto habermasiano della “solidarietà tra estranei”⁵⁶⁸.

Jürgen Habermas teorizza, difatti, a tal proposito, una forma di integrazione sociale, che si realizza in un “contesto di comunicazione coinvolgente in sé la socializzazione politica”. L’Autore muove, peraltro, dall’idea che a legare insieme una “nazione di cittadini”, a differenza di una “nazione di popolo”, non sia una qualche forma di “sostrato primordiale”, bensì, semplicemente, “il contesto intersoggettivamente condiviso di un’intesa possibile”⁵⁶⁹. E questo nesso solidaristico viene “politicamente costruito da cittadini che, pure restando tra loro estranei, vogliono darsi reciproca garanzia”⁵⁷⁰.

Ora, la progressiva affermazione di un’idea transnazionale di solidarietà tra estranei pone, nondimeno, una serie di questioni problematiche, che si legano ad alcuni limiti connaturali allo stesso processo di integrazione europea.

La crisi globale che stiamo vivendo mette, innanzitutto, in evidenza l’incompiutezza di un progetto “sociale” propriamente sovranazionale al livello dei Trattati istitutivi; il che, *rebus sic stantibus*, rende difficilmente inverabile una compiuta dimensione solidaristica propriamente postnazionale o paneuropea. La stessa Corte di giustizia dimostra, d’altra parte, comprensibilmente, di non ignorare del tutto il problema della condizione di stabilità finanziaria degli Stati membri⁵⁷¹. Il criterio del “collegamento

⁵⁶⁸ Cfr. J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, cit., 171 ss.; conf. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 220.

⁵⁶⁹ J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit., 171.

⁵⁷⁰ J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit., 171-172.

⁵⁷¹ Sul punto cfr., da ultimo, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, cit., 1 ss.

reale”⁵⁷², diffusosi nella giurisprudenza sui soggetti in cerca di occupazione, costituisce, ad esempio, un interessante criterio di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali, volto ad escludere alcune categorie di soggetti che, in quanto estranei al circuito della vita economica dello Stato di residenza, non contribuiscono a generare ricchezza nel Paese ospitante.

L'accostamento tra i modelli di *welfare* e la delimitazione territoriale dei confini comunitari rappresenta, d'altra parte, un *topos* nella riflessione giuridica, poiché si ritiene che i concetti dell'eguaglianza sostanziale e della solidarietà non siano neppure pensabili in difetto di una restrizione delle politiche redistributive ai membri della nazione⁵⁷³. E, tradizionalmente, i criteri di *membership* alle comunità nazionali di redistribuzione hanno coinciso con concetti stabili quali la cittadinanza o, comunque, la stabile residenza, che pare oggi accantonare la prima nel processo di integrazione in Europa.

Non a caso, è possibile cogliere una intima connessione tra l'affermazione di un sofisticato sistema di solidarietà sociale e la costruzione degli Stati nazionali in Europa, con la consustanziale diffusione della cittadinanza statale, legata ai concetti di appartenenza e identità. Il processo di denazionalizzazione del diritto⁵⁷⁴ e la deterritorializzazione dei confini, politici e giuridici, delle comunità nazionali, non solo rischia, quindi, di incidere sul

⁵⁷² Cfr. S. O'LEARY, *Developing an Ever Closer Union between the peoples of Europe? A reappraisal of the case law of the Court of Justice on the free movement of persons and Eu citizenship*, in *Yel*, 2008, 167 ss.

⁵⁷³ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 12; J. HALFMANN, *Welfare State and Territory*, in M. BOMMES-A. GEDDES (a cura di), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London 2000, 34 ss.; M. WALZER, *Sfere di giustizia*, trad. it., Milano 1983, 31 ss.

⁵⁷⁴ Cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, cit., 126 ss.

funzionamento dei moderni modelli statali di *welfare*, ma involge problemi di più ampio respiro in ordine alle trasformazioni delle comunità politiche sottostanti. Problemi che si acutizzano, com'è naturale, con riguardo alla tutela dei diritti sociali nell'ordinamento europeo.

Il processo d'integrazione europea mette, pertanto, a dura prova le tradizionali categorie dogmatiche utilizzate dalla giuspubblicistica, con il rischio di andare incontro ad una serie di problemi con cui sarà necessario fare i conti nei prossimi anni. La stessa idea della solidarietà nazionale pare allo stato attuale rappresentare un limite ad una piena diffusione della solidarietà in Europa. Alcune soluzioni, che si sono consolidate nella giurisprudenza comunitaria, scoprono, in effetti, una sorta di frizione, da un lato, tra il diritto alla libera circolazione e l'accesso alle prestazioni sociali nello spazio europeo tendenzialmente deterritorializzato, e, dall'altro, tra la solidarietà nazionale e quella frontaliera, agendo, la prima, quasi in chiave reazionaria rispetto alla seconda⁵⁷⁵.

La porosità dei confini delle comunità redistributive, tipica del costituzionalismo *multilevel*, solleva, insomma, il tradizionale problema del grado di sostenibilità finanziaria dei diritti⁵⁷⁶. Il rischio concreto che si corre è, da un canto, quello di un aumento di politiche di esclusione ai danni dei cittadini dei paesi terzi⁵⁷⁷ e, d'altro canto, quello di un irrigidimento delle condizioni di

⁵⁷⁵ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà*, cit., 219 ss.

⁵⁷⁶ Cfr. in argomento G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, cit., 11 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 127 ss.

⁵⁷⁷ Cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., 5.

acquisto della cittadinanza nazionale, giacché questa costituisce ancora, in difetto di una organica disciplina sovranazionale, un presupposto per l'acquisto della cittadinanza europea.

Benché una simile azione pretoria di costruzione di un paradigma inclusivo della cittadinanza europea rechi con sé il meritorio effetto di aver spogliato in modo ragguardevole la libera circolazione da quella matrice funzionalistica che la caratterizzava alle origini del processo di integrazione in Europa, occorre, nondimeno, sottolineare che la logica dell'integrazione perseguita dalla Corte di giustizia rischia di rimanere, di necessità, "individualistica". Essa risulta, difatti, integralmente alimentata, in modo non del tutto dissimile da quanto è accaduto per la costruzione della costituzione economica, dalla massima espansione dei diritti del singolo che esercita la libera circolazione. Inoltre, questa si caratterizza per una dimensione particolaristica, alimentata com'è dal ricorso sempre più frequente alla giustizia del caso concreto, mediante il *test* di proporzionalità⁵⁷⁸.

Si tratta, con tutta evidenza, di un cambio di paradigma epocale per il costituzionalismo moderno e per il principio della centralità della legge⁵⁷⁹. A questo problema saranno dedicate alcune riflessioni nel successivo capitolo; per il momento, occorre rilevare come si senta il bisogno, accanto ad una dimensione giurisprudenziale, di un recupero della centralità della

⁵⁷⁸ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 227.

⁵⁷⁹ Su queste problematiche, cfr., da ultimo, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2009.

dimensione politica⁵⁸⁰. Altrimenti, la dimensione collettiva e politica della solidarietà rischia di sfumare, favorendo per forza di cose, soprattutto in tempi di crisi, politiche di *social leveling down*.

E, benché politiche di riduzione, ove oculatamente predisposte, potrebbero in effetti costituire il sintomo del diffondersi negli ambienti politici di una certa solidarietà tra i popoli europei, l'unico modo che può consentire di fronteggiare i complicati problemi che si è qui cercato di affrontare, torna ad essere quello di una "ripoliticizzazione" dell'Unione europea⁵⁸¹,

⁵⁸⁰ Cfr. in argomento, da ultimo, M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *www.rivistaic.it*, 3/2012; ID., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, *ivi*, 1/2013.

⁵⁸¹ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà*, cit., 237 ss.; M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione*, cit., 12, il quale rileva, con riguardo al contesto costituzionale, che "sul terreno della giurisdizione, fermo restando il convincimento che il ritorno della legislazione all'assolvimento delle sue funzioni sistemiche ne stimolerebbe già, di per sé, il riposizionamento, la questione appare essere essenzialmente culturale: una più sorvegliata considerazione degli effetti di sistema determinati da alcune scelte dommatiche o teorico-generaliste, infatti, riporterebbe i rapporti fra legislazione e giurisdizione entro binari meglio corrispondenti al disegno costituzionale, non certo per "recuperare una arcaica e non più praticabile nozione di «pura legalità»" (C. MEZZANOTTE, *Sulla nozione di indipendenza del giudice*, in B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari 1994, 13), ma per ridefinire i pur esili e mobili confini dell'attuazione e dell'applicazione della Costituzione. Sul piano normativo, invece, non è proprio il caso di vagheggiare riforme epocali: solo alcuni aggiustamenti marginali potrebbero avere effetti indiretti sui processi in corso (taluno ha pensato a qualche intervento sull'esercizio delle libertà di associazione e di manifestazione del pensiero dei magistrati, oppure sulle forme della responsabilità disciplinare), ma nulla potrebbe essere risolutivo o miracoloso". Ed, ancora, ad avviso dell'Autore, "se la distinzione funzionale tra giurisdizione e legislazione è imposta dalla stessa Costituzione; se al giudice non è richiesto (né consentito) di farsi interprete, oltre che del diritto positivo, del sentimento o delle oggettive necessità della nazione; se al giudice non si chiede di fare

che ristabilisca, fra le altre cose, il corretto rapporto di biunivocità tra diritti e doveri, i quali al momento, malgrado il riferimento contenuto nei Trattati, appaiono del tutto assenti in ambito europeo.

Per quanto, difatti, le operazioni di bilanciamento delle Corti possano apparire sagge, solo il recupero di una reale dimensione politica e solo una ricomposizione della biunivocità del rapporto tra diritti e doveri potrà garantire il controllo dei riflessi sistemici prodotti da scelte fondamentali che inevitabilmente dovranno essere prese nei prossimi anni.

giustizia sostanziale secondo la sua personale lettura dei valori costituzionali; se tutto questo è vero, allora un più corretto equilibrio fra legislazione e giurisdizione deve essere trovato. Non perché sia politicamente opportuno, ma perché è la Costituzione che lo vuole”.

Osserva, inoltre, C. SALAZAR, *A Lysbon story*, cit., 19, che “appare difficile immaginare che, esclusivamente attraverso la via giudiziaria, possa compiersi una mutazione profonda nella struttura della cittadinanza europea, tale da consentire, sulla falsariga di quanto accade a livello nazionale, un diritto *incondizionato* di circolare e soggiornare sul territorio dell’Unione per chiunque sia titolare di tale *status* (e, a maggior ragione, per chi non ne sia provvisto, vale a dire per il migrante extraeuropeo). A tacer d’altro, il rischio di tracollo cui, in tal caso, resterebbero esposti i sistemi nazionali di *welfare* potrebbe essere evitato solo dalla contemporanea costruzione *politica* di uno spazio di solidarietà redistributiva propriamente europeo, mediante la creazione di un’organizzazione di *welfare* sovranazionale. Cosa che, però, come si è visto, il Trattato di Lisbona non prevede: notoriamente, la redistribuzione nell’Ue non si traduce in forme analoghe a quelle tipiche dei livelli nazionali, ma si manifesta attraverso i c.d. fondi strutturali, nel quadro delle politiche di coesione sociale, con modalità che richiamano gli strumenti tipici delle federazioni storiche. L’intervento si concretizza «in aiuti finanziari che l’Ue assegna agli Stati membri e agli enti esponenti dei territori economicamente e socialmente più deboli [...] per colmare il *gap* strutturale, infrastrutturale e dei servizi rispetto ai territori più ricchi e competitivi» (P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di Welfare*, cit., 226).

CAPITOLO V

Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia: fra disapplicazione della condizione di autosufficienza economica e superamento delle situazioni puramente interne agli Stati

SOMMARIO: 1. La cittadinanza europea, l'appartenenza all'Unione e i prodromi di una costruzione della solidarietà postnazionale – 2. Il rinnovato valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il nuovo contesto giuridico europeo all'indomani dell'approvazione del Trattato di Lisbona: alcune riflessioni intorno al futuro dei diritti fondamentali – 3. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dignità umana e logiche di bilanciamento in Europa – 4. Sistema multilivello dei diritti fondamentali e processo di integrazione europea, fra ambizioni inclusive della giurisprudenza e clausole limitative dei Trattati – 5. La vocazione inclusiva della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia nei confronti dei cittadini europei inattivi e stanziali – 6. Superamento delle situazioni puramente interne agli Stati e principio di attribuzione delle competenze nella più recente giurisprudenza europea: verso una più intensa integrazione fra gli ordinamenti – 7. (Segue) la *vexata quaestio* delle discriminazioni al contrario – 8. Verso un'ulteriore affievolimento della sovranità statale: la progressiva introduzione di limiti alla disciplina statale sulle condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza nazionale

1. La cittadinanza europea, l'appartenenza all'Unione e i prodromi di una costruzione della solidarietà postnazionale

L'indagine sulla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'accesso *cross boarder* ai diritti sociali dei cittadini

economicamente inattivi ha restituito la visione di un'Europa delle persone, vieppiù smarcata da quella originaria logica funzionalistica. Nondimeno, le metamorfosi della cittadinanza europea ruotano ancora attorno al principio della libera circolazione delle persone; peraltro, lo stesso processo di affermazione dei diritti sociali pare tuttora ancorato, paradossalmente, ad una delle quattro libertà fondamentali su cui si poggiavano le primigenie Comunità economiche⁵⁸².

Il principio della libera circolazione delle persone finisce, a sua volta, in questo contesto, per assumere un significato costituzionale; la qual cosa denota, a ben vedere, un rovesciamento del precedente rapporto tra il diritto primario e il diritto derivato: dalla giurisprudenza della Corte di giustizia pare, in effetti, emergere come non sia più la direttiva n. 38/2004 ad attribuire al cittadino europeo un diritto di circolare e soggiornare liberamente, dal momento che un simile diritto si radica al livello di normativa primaria, introducendo, al contrario, il diritto derivato dei limiti che, come tali, devono essere assoggettati allo scrutinio di costituzionalità della Corte di giustizia.

Sarà, peraltro, interessante rilevare fino a che punto, nei prossimi anni, questa giurisprudenza potrà spingersi, e se sia ipotizzabile l'affermazione in via pretoria di un vero e proprio diritto incondizionato di circolazione e soggiorno in favore del cittadino europeo. A quel punto, con tutta evidenza, i limiti contenuti nella normazione secondaria, quali la condizione di

⁵⁸² Cfr. R. GRECO, *Il modello sociale della Carta di Nizza*, in *Quest. Giust.*, 3/2006, 518 ss.; F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea. Dall'ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 51 ss.

autosufficienza economica e le deroghe al principio della parità di trattamento, contenute nell'art. 24.2. della direttiva 38/2004, potrebbero essere sottoposti ad un più stringente vaglio di compatibilità comunitaria e, in ultima analisi, finire per essere dichiarate contrarie al diritto primario⁵⁸³.

Si avrà modo a breve di rilevare come la più recente giurisprudenza europea tenda, inoltre, a smarcarsi progressivamente persino dalla logica funzionalista della libera circolazione, assumendo i toni di una maggiore vocazione inclusiva nei confronti dei cittadini europei, anche in assenza di uno spostamento fisico da uno Stato membro all'altro. Per il momento occorre, nondimeno, rilevare come la costruzione giurisprudenziale del paradigma inclusivo della cittadinanza europea, alla stessa stregua di quanto accade per ogni attività di creazione giurisprudenziale dei diritti, pare sottendere una certa ispirazione giusnaturalistica⁵⁸⁴. Il che consente di evocare l'idea sottostante di una progressiva costruzione di una comunità di eguali, fondata, per l'appunto, sul paradigma inclusivo della cittadinanza europea.

Le metamorfosi di quel concetto di cittadinanza mettono in evidenza, inoltre, come sia lo stesso principio dell'eguaglianza

⁵⁸³ Un simile contrasto, invero, è stato, di recente, escluso in via ermeneutica dalla Corte di giustizia nelle cause riunite *Vatsouras e Koupatanze*, in cui la Corte, però, aderendo ad una nozione ampia di lavoratore europeo, ha fornito al giudice nazionale gli strumenti per garantire ai ricorrenti – due cittadini greci che avevano cessato l'esercizio di una attività retribuita – di ottenere il vantaggio sociale controverso, facendoli rientrare nella categoria di disoccupati.

⁵⁸⁴ Cfr. P. BIANCHI, *I diritti sociali dopo Lisbona: prime risposte dalla Corte di giustizia*, in M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO (a cura di), *Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna 2010, 136.

comunitaria ad essere interessato da una significativa rigenerazione: questo finisce, difatti, a sua volta, per spogliarsi di quella originaria matrice funzionalista che lo caratterizzava al suo nascere, per ricevere una declinazione (non più solo formale, ma) soprattutto sostanziale⁵⁸⁵ e trasformandosi, pertanto, in un principio generale d'eguaglianza⁵⁸⁶, che in tale veste era originariamente estraneo all'impostazione dei Trattati⁵⁸⁷.

È stato rilevato che gli studi sul tema della cittadinanza europea consentono di perseguire una duplice strada: la prima, concernente lo *status* giuridico del cittadino europeo, che ha a che fare con le norme dei Trattati, con gli atti di normazione derivata e con una vasta giurisprudenza; la seconda, diretta a ricercare l'identità del cittadino quale condizione di pensabilità della stessa democrazia sovranazionale. In una simile prospettiva è stato, inoltre, rilevato che si tratta di due strade che, solo di rado, tendono ad incrociarsi, poiché i rispettivi campi d'indagine sono stati catturati da studiosi di diversa estrazione sociale; difatti, il problema dell'identità del *civis europeus* è stato per lo più attratto dagli studi dei filosofi della politica e dei sociologi⁵⁸⁸.

Un'analisi approfondita di questi temi rischierebbe, d'altra parte, di allontanare eccessivamente l'indagine dai problemi che si stanno qui affrontando; ad ogni modo, pare che, al contrario di quanto sovente si affermi, le due strade precedentemente

⁵⁸⁵ Cfr. S. P. EMILIANI, *La previdenza complementare come ostacolo alla libera circolazione in ambito comunitario*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1/2009, 65 ss.

⁵⁸⁶ Da ultimo cfr. M. BARBERA, *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo "multilivello"*, cit.

⁵⁸⁷ Cfr., per tutti, F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, cit., 85 ss.

⁵⁸⁸ Cfr. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., 181.

illustrate non siano del tutto destinate a procedere in maniera parallela. Si è, ad esempio, già osservato come la giurisprudenza sui diritti sociali possa rievocare una prima, embrionale forma di affermazione dell'ideale habermasiano della solidarietà tra estranei. Sennonché, è la stessa idea di appartenenza all'Unione che appare interessata da un processo di trasformazione, per cui "l'identità europea si ridefinisce *costantemente* attraverso la tutela dei diritti fondamentali, in coerenza con *la specificità* dell'ordinamento giuridico dell'Unione"⁵⁸⁹.

Come è stato pure correttamente rilevato, difatti, la cittadinanza dell'Unione lascia intendere la possibilità di ricostruire e, in un certo senso, reinventare lo stesso modo di concepire il senso dell'appartenenza alla comunità, che tende a spogliarsi di quegli elementi di chiusura etno-culturale, tipici della cittadinanza nazionale, per aprirsi ad una visione di appartenenza multipla, aperta, fluida e transnazionale⁵⁹⁰. L'ideale dell'appartenenza in Europa si lega, insomma, al costante processo di riconoscimento e garanzia dei diritti, che ha contribuito alla realizzazione di un vero e proprio comune "patrimonio costituzionale europeo"⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ C. SALAZAR, *A lisbon story*, cit., 28.

Da ultimo, sulla diffusione di una cultura "costituzional-europea" dei diritti, cfr. G. MARTINICO, *The tangled complexity of the Eu constitutional process*, London 2012; ID., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli 2009.

⁵⁹⁰ Cfr. J. H. H. WEILER, *European citizenship. Identity and diferentity*, in M. LA TORRE (a cura di), *European citizenship. An institutional challange*, The Hague-London-Boston 1998, 1 ss.; ID., *To be an european citizenship*, in AA. VV., *Scritti in onore di Federico Mancini*, vol. II, *Diritto dell'Unione europea*, Milano 1998, 1067 ss.

⁵⁹¹ A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002.

Una dimensione partecipativa propriamente sovranazionale, certo, al momento appare del tutto in costruzione; il connaturale *deficit* democratico delle istituzioni che investe l'Europa non è ancora stato completamente superato, caratterizzata com'è, quest'ultima, da una pressoché inesistente politica comune, dall'assenza di partiti politici su scala sovranazionale e, in ultima analisi, di programmi politici europei.

La natura asimmetrica della solidarietà europea, impiantata ancora ad un livello transnazionale, comincia, tuttavia, ad evocare i caratteri somatici della solidarietà nazionale⁵⁹². Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea potrebbe prospettare, del resto, scenari di una dimensione propriamente postnazionale della solidarietà in Europa, fondata su una relazione diretta tra l'Unione e i suoi cittadini⁵⁹³, per quanto appaia ancora lontana dal realizzarsi una compiuta idea di un *δημος* europeo⁵⁹⁴, fondandosi, al momento, l'identità europea sulla "unità nella pluralità delle nazioni"⁵⁹⁵.

A dispetto di una dimensione transnazionale, che appare destinata a svilupparsi sempre più in via pretoria, quella

⁵⁹² In argomento cfr., per tutti, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 3 ss.; ID., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002; E. ROSSI, *Art. 2*, cit.; A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali": la giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli 2005; A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, cit.; ID., *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, cit., 141 ss.; G. BARONE, *Diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6/2004, 1249 ss.

⁵⁹³ Cfr. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., 181 ss.

⁵⁹⁴ Insiste sulla carenza di un *δημος* quale elemento ostativo ad un processo di federalizzazione in Europa L. VENTURA, *Introduzione*, cit., 7 ss.; ID., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, cit., 569 ss.

⁵⁹⁵ Cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., 173.

propriamente postnazionale appare, insomma, allo stato dei fatti, del tutto deficitaria, per quanto l'approvazione e il recente riconoscimento del *legal value* alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea possa a lungo termine contribuire in modo decisivo in tal senso. Difatti, il principale contributo che questa vuole apportare alla progettazione della cittadinanza europea è proprio quello di radicare, sul duplice terreno del costituzionalismo europeo e del diritto dell'Unione europea, l'ambizione di "voltare la pagina dei rapporti fra individui e istituzioni, in vista dell'acquisizione di una dimensione autenticamente sovranazionale"⁵⁹⁶.

⁵⁹⁶ C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., 192.

Cfr., tuttavia, J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, trad. it., Bari 2012, 80-81, il quale, in un recente saggio in cui indaga sulle cause della crisi in Europa, ha prima messo in luce le debolezze del Trattato di Lisbona dovute per lo più alla carenza delle competenze di controllo politico conseguenti alla introduzione dell'euro, rilevando come solo una modifica dei Trattati possa dar vita ad un comune "governo dell'economia". E al contempo ha rivolto parole icastiche alle "esitazioni" delle *élites* politiche verso la modifica dei Trattati e la creazione di un compiuto progetto democratico transnazionale. Ad avviso dell'Autore, inoltre: "gli ostacoli a una modifica del Trattato sono alti. E la decisione di affrontarla esige dalle *élites* politiche un radicale cambio di atteggiamento: se vogliono conquistare le loro popolazioni alla causa di un Europa solidale, devono prender congedo dall'abituale combinazione di lavoro presso l'opinione pubblica e incrementalismo pilotato da esperti, e passare a una lotta rischiosa e soprattutto ispirata nella vasta sfera pubblica. E, abbastanza paradossalmente, nell'interesse del bene comune europeo dovrebbero volere qualcosa che è in contrasto con il proprio interesse di conservare il potere. Infatti nel lungo periodo si registrerebbero gli spazi d'azione nazionali e l'entrata in scena di potentati locali perderebbe d'importanza. Angela Merkel e Nicolas Sarkozy hanno stipulato, il 22 luglio 2011, un compromesso vago e certamente bisognoso di interpretazione fra liberalismo economico tedesco e statalismo francese che esprime un'intenzione tutt'affatto diversa. Tutti i segni indicano che i due personaggi vorrebbero trasformare il federalismo esecutivo progettato nel Trattato di Lisbona in un dominio intergovernativo – in direzione contraria allo spirito del Trattato – del Consiglio Europeo. Su questa via di un controllo centrale da parte del Consiglio

2. Il rinnovato valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il nuovo contesto giuridico europeo all'indomani dell'approvazione del Trattato di Lisbona: alcune riflessioni intorno al futuro dei diritti fondamentali

Diversamente da quanto si era cercato di fare in occasione della redazione del Trattato che adottava una Costituzione europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione non è stata, com'è noto, inserita all'interno dei Trattati, e, peraltro, pur avendo ora lo stesso valore giuridico dei Trattati, risulta in teoria assai depotenziata in termini di efficacia giuridica.

Innanzitutto, la sua applicazione, in conformità al principio di attribuzione delle competenze, dipende dalla realizzazione di una fattispecie di "rilievo europeo"⁵⁹⁷ e, secondariamente, come si avrà modo di osservare a breve, diverse sono le disposizioni contenute nelle clausole orizzontali o nei Protocolli addizionali volte, in buona sostanza, a depotenziarne il valore giuridico.

Europeo potrebbero trasmettere gli imperativi del mercato ai bilanci nazionali. E qui, accordi presi senza alcuna trasparenza e privi di forma giuridica dovrebbero essere imposti agli esautorati parlamenti nazionali con l'ausilio di minacce di sanzioni e di pressioni varie".

⁵⁹⁷ L'art. 51, difatti, dispone che "le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze.

La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati".

Occorre, tuttavia, rilevare come la sua recente elevazione al livello di diritto primario potrebbe contribuire, in maniera decisiva, a ridisegnare un contesto giuridico del tutto rinnovato, tale da profilare, nei prossimi anni, nuovi e più importanti scenari in ordine ai destini dell'Europa. Del resto, come si è avuto modo di rilevare, la progressiva universalizzazione della libera circolazione delle persone ha, sovente, tratto beneficio dalle talvolta minime variazioni di contesto normativo.

Non è certo questa la sede opportuna per dilungarsi sulle innovazioni apportate a Lisbona⁵⁹⁸; occorre, nondimeno, rilevare come la struttura del Trattato risenta molto, com'è naturale, del triste destino che ha riguardato il tentativo di approvare una Costituzione per l'Europa, scontratosi questo, notoriamente, con la realtà dei *referendum* francese e olandese.

⁵⁹⁸ Per un commento alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, cfr. F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna 2010; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna 2007 e i contributi pubblicati in *Forum: il Trattato di Lisbona (condurre l'Europa nel XXI secolo)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2008, 45-170, con i contributi di P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'Unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, 45 ss.; P. DE PASQUALE, *Il riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, 60; F. FERRARO, *Le fonti del diritto dell'Unione europea*, 69 ss.; L. MEZZETTI, *La nuova Costituzione europea*, 77 ss.; C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, 83 ss.; E. PAGANO, *Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali*, 94 ss.; O. POLLICINO-V. SCARABBA, *La Carta di Nizza tra "sdoganamento giurisprudenziale" e Trattato di Lisbona*, 101 ss.; A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro?*, 124 ss.; L. G. SCIANNELLA, *Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal "Constitutional Treaty" al "Reform Treaty"*, 142 ss.; L. DANIELE, *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *Dir. Un. eur.*, 3/2009, 645 ss.; A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, *ivi*, 678 ss.; M. FRAGOLA, *Il Trattato di Lisbona. Che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato della Comunità europea*, Milano 2010.

Tuttavia, sebbene ciò abbia determinato, scientemente, un abbandono di ogni riferimento costituzionale, come quello alla nozione di Trattato costituzionale, per l'appunto, o l'introduzione dei simboli dell'Unione, non v'è chi non veda un filo rosso tra il contenuto del Trattato che adottava una Costituzione europea di Roma del 2004 e quello di Lisbona del 2007⁵⁹⁹; tanto che si è, a tal proposito, autorevolmente utilizzata l'espressione *politics of deception* per alludere al fatto che il nuovo Trattato celi le fattezze proprie di una Costituzione europea⁶⁰⁰. E tutto ciò malgrado esso nasca “maschio” e non “femmina”⁶⁰¹.

Lo stesso Trattato di Lisbona dimostra, del resto, di non aver accantonato affatto l'ambizione di realizzare un vero e proprio processo costituente, che appare tuttora in corso, soprattutto allorché si afferma, fra le altre cose, che “il presente trattato segna una nuova tappa del processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa”⁶⁰², sottintendendo, in tal modo, che si tratti di un semplice *step*, non

⁵⁹⁹ Cfr. M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 99.

⁶⁰⁰ J. H. H. WEILER, *European citizenship. Identity and diferentity*, cit., 1 ss.; M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, cit., 99.

⁶⁰¹ Cfr. G. AMATO, *Intervento al Convegno annuale dell'associazione dei costituzionalisti: l'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2005, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale afferma che «quello che ha preso corpo è un processo di crescente ibridazione dei caratteri iniziali, di ibridazione perciò fra il maschio Trattato e la femmina Costituzione, che tuttavia non è giunto alla trasformazione dell'uno nell'altra, ma ha portato alla formazione di un ermafrodita»; cfr. anche A. MORELLI, *La formula “processo costituente europeo” tra “invenzioni” metaforiche e mutamenti semantici. Ovvero di un simbolo politico dall'oscuro significato*, in *Dir. soc.*, 2/2003, 231 ss.

⁶⁰² Cfr. art. 1, par. 2, TUE.

certo l'ultimo, di questo percorso⁶⁰³. Ove una simile previsione si rivelasse corretta, si tratterebbe, come si può intuire, di un processo costituente del tutto atipico rispetto a quello con cui la dottrina costituzionalistica è tradizionalmente abituata a confrontarsi, e che – com'è stato di recente efficacemente affermato – usualmente si presenta come “il tremendo al suo inizio”⁶⁰⁴. Volendo, in altri termini, riprendere una felice metafora

⁶⁰³ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon story*, cit., 30, secondo la quale “l'Unione continua, infatti, a muoversi alla ricerca della propria identità – per come essa risulta dall'art. 2 TUE – grazie alla valorizzazione delle tradizioni costituzionali comuni, alla “primazia” sulle leggi nazionali del principio generale di parità di trattamento, inteso come principio “immanente” cui il diritto derivato offre una mera specificazione/concretizzazione, alla sottolineatura della *fondamentalità* della cittadinanza europea prevista nel Trattato, alla quale si riconduce un *nucleo essenziale* di diritti che pretendono dai singoli ordinamenti la garanzia del loro *effettivo esercizio* e, infine, al riconoscimento di diritti *universali*, come tali rivendicabili (anche) nei confronti degli Stati da chi non sia cittadino europeo.

Una terminologia, questa, che – a prescindere dalla *formale* valorizzazione della Carta di Nizza-Strasburgo – conferma come la trama della “*Lisbon story*” che si dipana sotto i nostri occhi non possa che coincidere con la “narrazione” di una *vicenda costituzionale*”.

⁶⁰⁴ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon story*, cit., 28, che prende a prestito la definizione del “bello” data da R. M. RILKE, *Prima elegia*, in ID., *Elegie duinesi* (1932), trad. it, Torino, 1978, 4). Come osserva l'Autrice, “se si va alla ricerca di indizi quali la «straordinaria accelerazione del tempo» in cui «la storia viene concentrata in un presente che si sviluppa irruente e le possibilità vengono strette in un fortissimo nucleo di produzione immediata non si può che restare delusi, perché il processo costituente europeo non assume tali fattezze”; A. NEGRI, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma 2002, 24); A. SPADARO, *Il caso esemplare della Costituzione Europea come “insieme di atti” (puntuali nel tempo) e “insieme di processi” (storici): dalle C.E.E. (Comunità Economiche Europee), alla C.E. (Comunità Europea), all'U.E. (Unione Europea), agli U.S.E. (Stati Uniti d'Europa)*, in L. LEUZZI-C. MIRABELLI (a cura di), *Verso una Costituzione europea*, Roma 2003, 621 ss.

Il dibattito dottrinale è, d'altra parte, al riguardo, come noto, assai nutrito (per una sinossi delle tesi sulla natura del processo di integrazione europeo, cfr., da ultimo, S. GAMBINO, *I diritti fondamentali dell'Unione europea fra «Trattati» (di Lisbona) e Costituzione*, in *Riv. Dir. cost.*, Torino 2009, 34-39.).

di recente autorevolmente utilizzata, potrebbe affermarsi che l'Unione ricorda il celebre personaggio del "Borghese gentiluomo" di Moliere, quel M. Jourdan, che "parlava in prosa senza saperlo"⁶⁰⁵.

Il neonato art. 2 del TUE riconosce, d'altra parte, tra i valori caratterizzanti l'identità europea, collocandoli in una posizione apicale tra quelli cui si ispira l'Unione, i valori della *dignità umana*, della *libertà*, dell'*uguaglianza* e della *solidarietà*,

V'è chi individua una frattura ormai insanabile dal punto di vista degli ordinamenti nazionali, che avrebbe determinato un loro accantonamento definitivo, tale da porre le premesse per un costituzionalismo sovranazionale ormai compiuto idoneo a produrre tutte le conseguenze giuridico-istituzionali sottese alla *primauté* del diritto di matrice europea (cfr. A. RUGGERI, *Carta europea dei diritti e integrazione interordinamentale: il punto di vista della giustizia e della giurisprudenza costituzionale*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-A. RUGGERI-A. SAITTA-G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale in Italia e Spagna a confronto*, Milano-Madrid 2003, 7 ss.).

Secondo un approccio più "prudente", invece, un simile processo non potrebbe prescindere da una volontà "politicamente e formalmente costituente", che sia legittimata dai titolari della sovranità e che, pertanto, non disponga di "una forza dirompente propria perché basata sulla volontà del *demos* dei singoli Paesi europei facenti parte dell'UE" (S. GAMBINO, *I diritti fondamentali dell'Unione europea fra «Trattati» (di Lisbona) e Costituzione*, cit., 35-36; conf. A. BARBERA, *Esiste una «costituzione europea»?», in Quad. cost.*, 1/2000, 59 ss.; R. TONIATTI, *Verso la definizione dei «valori superiori» dell'ordinamento comunitario: il contributo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID., (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Padova 2002, 7 ss.). Una simile posizione intende, quindi, sopravvalutare l'attuale, non superato *deficit* costituzionale, che potrebbe trovare una risposta solo ricorrendo alle classiche categorie costituenti, tipiche del costituzionalismo (cfr. M. FIORAVANTI, *Un ibrido fra «Trattato» e «Costituzione»*, in E. PACIOTTI (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Roma 2003, 19 ss.).

⁶⁰⁵ A. TIZZANO, *Dall'unità nazionale all'integrazione sopranazionale*, in *Dir. Un. eur.*, 3/2012, 643, il quale rileva l'inopportunità di inseguire modelli cui "comparare o assimilare l'Unione, tanto per poterle affibbiare un'etichetta", poiché la qual cosa "fa perdere di vista l'originalità del sistema che si è andata costruendo" (642).

che vivono e si implementano nel contesto di una società caratterizzata, fra l'altro, dal pluralismo, dalla non discriminazione e dalla *solidarietà*.

L'art. 6 del TUE, inoltre, ci consegna un sistema di tutela dei diritti assai dinamico: esso eleva la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea allo stesso livello dei Trattati; prevede, in un prossimo futuro, l'adesione al sistema Cedu; e, nondimeno, non rinuncia ad associare a queste fonti scritte di tutela dei diritti le altre matrici giurisprudenziali, quali i principi generali dell'Unione europea, con ciò dimostrando che il *Bill of rights* non deve essere considerato come la più importante, né l'unica tra queste matrici⁶⁰⁶. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 80/2011⁶⁰⁷, non si lascia, peraltro, sfuggire l'occasione di cogliere un "certo grado di elasticità del sistema", che muove dall'intento di "evitare che la Carta "cristallizzi" i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di

⁶⁰⁶ Ad avviso di C. SALAZAR, *A Lisbon story*, cit., 29, "si potrebbe anche dire che, secondo la Consulta, nella formula dell'art. 6 TUE trovano spazio le due "nature" della Costituzione: quella "parmenidea" (la Costituzione come "atto": la Carta) e quella "eraclitea" (la Costituzione come "processo": le tradizioni costituzionali comuni e i principi generali, a loro volta alimentati anche dal "diritto vivente" prodotto dall'interpretazione della CEDU offerta dalla Corte di Strasburgo). Ed è questa seconda componente, nella visione della Corte italiana, ad infondere la spinta propulsiva al processo di costruzione dell'"Europa dei diritti", assicurandone la persistente vitalità ma, proprio per questo, lasciando aperte possibilità di sviluppo al momento non immaginabili nella loro pienezza (anche in vista del futuro perfezionamento dell'adesione alla CEDU)".

⁶⁰⁷ Sulla pronuncia, cfr. A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza*, cit.; A. RANDAZZO, *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011*, cit.

nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti direttamente richiamate⁶⁰⁸.

In uno snodo della sentenza da ultimo richiamata, si coglie, peraltro, una laconica riaffermazione del principio di separazione degli ordinamenti: ad avviso della Corte, difatti, deve escludersi che la Carta possa costituire “uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell’Unione europea”⁶⁰⁹. Ora, a parte che l’ambito di ripartizione della materie contenuto nei Trattati non brilla certo per chiarezza, occorre comunque considerare che, da tempo, la “dottrina dell’*incorporation*” adottata dalla Corte di giustizia ha largamente dimostrato la naturale pervasività delle fattispecie di rilievo europeo⁶¹⁰, tanto da fare ritenere ad alcuni che il principio di attribuzione debba ritenersi ormai definitivamente privato di un contenuto pratico⁶¹¹.

⁶⁰⁸ Punto 5.2 del Cons. in dir.

⁶⁰⁹ Punto 5.5 del Cons. in dir. Segue, poi, il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia e, segnatamente, all’ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, (Mariano), alla sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, (McB) e all’ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, (Krasimir e altri).

⁶¹⁰ Cfr. M. CARTABIA, *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione europea*, in ID., (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna 2007, 27, la quale individua due linee di tendenza nella dottrina dell’*incorporation*: la prima, riconducibile alla c.d. linea *Wachauf*, ricorre allorché gli Stati membri agiscono per dare attuazione a normative comunitarie, la seconda, la c.d. linea *Ert*, si verifica invece quando gli Stati invocano una delle cause di giustificazione previste dai trattati comunitari per limitare una delle libertà economiche fondamentali previste dai Trattati. Nello stesso senso vanno, del resto, anche le conclusioni presentate dall’Avv. generale E. Sharpston nella causa Zambrano.

⁶¹¹ Cfr. su queste problematiche, da ultimo, F. PIZZETTI-G. TIBERI, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 143 ss.; V. CERULLI IRELLI, *I rapporti tra ordinamento dell’Unione europea e ordinamento interno*, *ivi*, 415 ss.

È stato, peraltro, di recente rilevato da J. ZILLER, *Il nuovo assetto dei Diritti nei Trattati europei dopo Lisbona*, in F. MANGANARO-A. ROMANO

Come si avrà modo di rilevare, l'impianto del *Bill of rights* dell'Unione europea mette insomma in evidenza "la sua attitudine a costituire il punto di riferimento dei diritti umani anche al di là del raggio d'azione dell'Unione"⁶¹².

Appare, del resto, complicato fare previsioni intorno al destino del sistema delle fonti, allorché il processo di adesione alla Cedu venga completato⁶¹³, innestandosi a quel punto, accanto al *Bill of rights* un ulteriore catalogo di diritti⁶¹⁴: potrebbe, a tal

TASSONE-F. SAITTA (a cura di), *I diritti dopo il Trattato di Lisbona*, Soveria Mannelli 2012, 18-19, come intercorre una differenza tra le disposizioni della Carta che corrispondono a basi giuridiche nel TFUE o nel TUE, rispetto alle quali l'Unione ha sempre una competenza ad agire, e quelle che, pur essendo espressione di principi vincolanti, non costituiscono una base giuridica per l'azione delle Istituzioni dell'Unione. La mancanza di una base giuridica significa, difatti, che il legislatore dell'Unione non può adottare provvedimenti avendo lo scopo di dare attuazione a un articolo della Carta, poiché il diritto che viene espresso deve essere rispettato quando il legislatore agisce su base di una disposizione del TFUE o del TUE che gli attribuisce la competenza per agire in un determinato settore.

⁶¹² F. SORRENTINO, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corriere giuridico*, 2/2010, 148; conf. G. BRONZINI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato. Il ruolo della Corte di Giustizia*. Relazione svolta all'incontro di studio organizzato dal Csm (Roma 1-3 febbraio 2010) su i diritti fondamentali nell'ordinamento, in *www.csm.it*, 10 ss.; ID., *Il plusvalore giuridico della Carta di Nizza*, in R. COSIO-R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Milano 2013, 111 ss.

⁶¹³ Sul punto cfr., da ultimo, A. RANDAZZO, *La Cedu. Nel sistema costituzionale italiano*, Milano 2012; A. GAZZAROTTI, *La Cedu e il dilemma dell'effettività*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2012; 861 ss.

⁶¹⁴ Come è stato di recente osservato, con riguardo ai rapporti tra le fonti nazionali e la Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea, da C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 27, sono tre le soluzioni ipotizzabili al riguardo: 1) il giudice nazionale disapplica la fonte interna ritenendola contraria ad una norma direttamente applicabile della Carta dei diritti fondamentali; 2) il giudice opera con il rinvio pregiudiziale al fine di ottenere una risposta, se si tratta di norma non autoapplicativa e il giudice nutra dubbi in ordine alla esatta interpretazione della Carta; 3) il giudice solleva la questione di costituzionalità allorché denunci una violazione dei principi supremi della Carta; ipotesi, invero, difficilmente praticabile: l'esempio

proposito, discutersi sulla persistenza dell'orientamento tradizionale della Corte costituzionale, risalente alle celebri sentenze gemelle del 2007 e, di recente, suffragato anche dalla Corte di giustizia⁶¹⁵, orientamento che potrebbe essere adombrato dall'idea, già autorevolmente sostenuta in dottrina⁶¹⁶, di risolvere

riportata dall'Autrice è quello dell'art. 41, comma 2, Cost., relativo a forme di ipertutela delle libertà economiche che contrastino con i principi della libertà della sicurezza e della dignità umana.

⁶¹⁵ Cfr. la sentenza CGUE 24 aprile 2012, C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano*, ove – in risposta a una questione pregiudiziale proposta da un giudice italiano – la Grande sezione afferma che «il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa», convalidando, in buona sostanza, la tradizionale giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti con la fonte convenzionale e, più di recente, la sentenza 80/2011 della Corte.

⁶¹⁶ Una simile impostazione dei rapporti tra le fonti nazionali e quelle convenzionali è stata più volte auspicata in dottrina da A. RUGGERI, *La cedu alla ricerca di una nuova identità tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico* (sentt. nn. 348/2007 e 349/2007, in *www.forumcostituzionale.it*, e, da ultimo, ID., *Cedu, diritto "eurounitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, cit.

Si tratta, peraltro, di una soluzione sostenuta, di recente, dalla giurisprudenza amministrativa, in particolare nella sentenza n. 1220 del 2010 della sezione IV del Consiglio di Stato, prima, e nella sentenza n. 11984 del 2010, del Tar Lazio, sez. II-bis. Semplificando di molto una questione che meriterebbe di certo un migliore approfondimento, la costruzione della giurisprudenza amministrativa muove da una presunta "comunitarizzazione" della Cedu attraverso il richiamo alla stessa operato dall'art. 6 del TUE, con l'effetto che le norme convenzionali possano fregiarsi della schermatura di cui all'art. 11 Cost. e che, pertanto, il giudice nazionale, di fronte ad un'antinomia con il diritto nazionale, debba "interpretare le norma nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, previa eventuale pronuncia del giudice comunitario, ma senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno" (punto 13 della motivazione della citata sentenza del Tar Lazio): in dottrina, cfr., per tutti, A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la Cedu direttamente applicabile*

alla stregua della disapplicazione le antinomie tra le fonti di diritto interno e quelle di matrice convenzionale. Il che, sia detto d'inciso, potrebbe mettere a repentaglio il ruolo di primazia che i diritti sociali si sono ritagliati nel corso degli anni, ove la Corte di giustizia continuasse a non applicare la Carta dei diritti fondamentali⁶¹⁷.

Come si è detto, però, ogni previsione risulta allo stato azzardata, fin tanto che non venga completato il processo di adesione alla Cedu⁶¹⁸.

3. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dignità umana e logiche di bilanciamento in Europa

Occorre rilevare come la stessa Carta dei diritti fondamentali, nel preambolo, denunci la volontà di guardare al

nell'ordinamento italiano?, in *www.giustamm.it*, 2010; S. MIRATE, *Il Trattato di Lisbona e la Cedu. Un'analisi del costruendo sistema di protezione dei diritti umani nello spazio giuridico europeo*, in F. MANGANARO-A. ROMANO TASSONE-F. SAITTA (a cura di), *I diritti dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 46 ss.

⁶¹⁷ Si può provare ad immaginare il seguente scenario: qualora risulti vincente l'orientamento favorevole alla disapplicazione della legislazione nazionale che contrasti con la Cedu, in virtù della clausola di equivalenza lo stesso destino potrebbe riguardare le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che abbiano un'equivalente, per l'appunto, nella Cedu, la qual cosa, stanti i limiti applicativi del *Bill of rights* potrebbe, in effetti, nel lungo termine sancire un arretramento nel sistema di garanzia dei diritti sociali contenuti nella Carta e non aventi un equivalente nei principi convenzionali.

⁶¹⁸ Nella già richiamata sentenza n. 80/2011, al punto 5.3 del Cons. in dir., la Corte costituzionale osserva che "la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta (...) allo stato, ancora improduttiva di effetti", dal momento che "la puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata".

futuro e di non arrestarsi affatto alle pur importanti acquisizioni compiute in tema di diritti⁶¹⁹. Riaffermando i diritti derivanti anche dalla giurisprudenza Cedu e dalla Corte di giustizia – attingendo, cioè, a matrici che sono per definizione in continua evoluzione–, il preambolo lascia, in effetti, intendere che il processo di implementazione dei diritti sia ancora del tutto in via di definizione⁶²⁰.

È, peraltro, noto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea supera le tassonomie classiche tramandate dalle Costituzioni nazionali, per adottare una rivoluzione strutturale al riguardo: viene, difatti, abbandonata la distinzione dei diritti in generazioni e si afferma l'indivisibilità degli stessi, che vengono ora catalogati sotto i cinque titoli della dignità, della libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza e della giustizia⁶²¹.

Storicamente, è stata proprio la progressiva emersione dei diritti sociali a giustificare la teorizzazione delle generazioni di diritti⁶²²; sennonché, ora la maggioranza delle disposizioni

⁶¹⁹ Per una analisi degli effetti conseguenti alla “scrittura” dei diritti fondamentali, cfr. C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna 2002; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit.; G. AZZARITI, *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Pol. dir.*, 3/2003, 3 ss.

⁶²⁰ Cfr. C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 24; G. SILVESTRI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo la Carta di Nizza*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, cit., 606 ss.

⁶²¹ Sul principio di indivisibilità dei diritti nella Carta, cfr. E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in A. MANZELLA-P. MELOGRANI-E. PACIOTTI-S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna 2000, 17; A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, *ivi*, 38 ss.; S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, *ivi*, 73.

⁶²² Cfr., da ultimo, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 34.; R. BIN, *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, 14/2000, 15 ss.

contenute nella Carta rivela ambizioni inclusive già dal punto di vista della formulazione semantica, essendo rivolta a “tutti” e non solo ai cittadini⁶²³. E, per la prima volta, poi, la Carta di Nizza-Strasburgo codifica un principio generale d’eguaglianza, che si fa, a sua volta, apprezzare per una evidente vocazione inclusiva.

In questo rinnovato contesto giuridico, si può, pertanto, immaginare ed auspicare che la dignità umana sia destinata a fungere, anche nell’ordinamento europeo, da “bussola” per le operazioni volte a ricomporre caso per caso i conflitti tra diritti delle diverse generazioni⁶²⁴, costituendo questa, in ultima analisi, la bilancia che consente le operazioni di bilanciamento e che, come tale, non può essere fagocitata in queste operazioni⁶²⁵.

È proprio il rilievo conferito alla dignità umana che fa apparire eccessive le preoccupazioni di recente pur autorevolmente espresse da una parte della dottrina. È stato, difatti, rilevato, muovendo dalla innovativa classificazione dei diritti in categorie di valori contenuta nel *Bill of rights*, come, in un prossimo futuro, il bilanciamento operato dalle Corti per risolvere i conflitti sia destinato ad affrancarsi “dai più specifici vincoli testuali, logici e sistematici”, per giustificarsi “solo in base alle diverse *enunciazioni* di diritti tra loro affiancati l’un l’altro,

⁶²³ Per quanto concerne i più recenti sviluppi giurisprudenziali in tema, cfr. A. RUGGERI, *Prospettiva prescrittiva e prospettiva descrittiva nello studio dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte Edu (oscillazioni e aporie di una costruzione giurisprudenziale e modi del suo possibile rifacimento, al servizio dei diritti fondamentali)*, cit.

⁶²⁴ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon story*, cit., 18.

⁶²⁵ Cfr. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it.*, 2008, *passim*.

tutti egualmente fondamentali”⁶²⁶, con il pericolo di determinare un “bilanciamento libero”, in cui “i termini del bilanciamento verranno definiti – fino ad essere in gran parte forgiati – dal giudice stesso più che essere dedotti dalle norme di rango costituzionale”⁶²⁷.

Un simile scenario – è stato osservato – potrebbe, pertanto, dare luogo ad un epocale cambiamento di paradigma in ordine alle tecniche di bilanciamento, che la dottrina italiana è abituata a concepire come un “bilanciamento ineguale”⁶²⁸, poiché il dialogo tra le Corti e le legislazioni ordinarie in tema di diritti verrebbe a smarrire la decisiva intermediazione della Costituzione, essendo mediato solo “dall’onnicomprendente principio della proporzionalità”, una proporzionalità che tende a divenire “invertita”, in quanto “assunta a parametro esclusivo e liberamente utilizzabile in assenza di prescrizioni di sistema che siano in grado di orientare il giudice ed assegnare un senso di riequilibrio preteso e una direzione alle discriminazioni da sanzionare”⁶²⁹.

⁶²⁶ G. AZZARITI, *Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell’Europa politica*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 2009, 15.; ID., *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell’Unione europea*, in *www.europeanrights.eu.*, 2011.

⁶²⁷ G. AZZARITI, *Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell’Europa politica*, cit., 15.

⁶²⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.* vol. V, 1990, 380 ss.

⁶²⁹ G. AZZARITI, *Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell’Europa politica*, cit., 15-16. La riprova di ciò si potrebbe rinvenire, ad avviso dell’Autore, nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare nelle celebri sentenze *Viking*, *Laval e Rüffert*, *Commissione vs Lussemburgo* e *Commissione vs Germania*, le quali applicano criteri di bilanciamento che potrebbero essere indicativi di una svolta nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali.

Ora, non si può certo negare che il processo di integrazione europea sia destinato ad incidere in modo sempre più deciso sui tradizionali paradigmi della scienza costituzionalistica e che in un prossimo futuro sarà necessario fare i conti sempre più con una dimensione giurisprudenziale del diritto costituzionale⁶³⁰, la quale, ove non correttamente governata, potrebbe recare con sé il rischio di un arretramento della componente legislativa⁶³¹. Ed, in effetti, l'ambito europeo di tutela dei diritti fondamentali rischia proprio di stravolgere il classico rapporto tra la matrice legislativa e quella giurisprudenziale di produzione del diritto, che vedeva, da Montesquieu in poi, il ruolo del giudice presentarsi come quello di un "interventore in seconda battuta" rispetto a quello primario del legislatore⁶³².

Tuttavia, quel modello appare oggi destinato ad entrare in crisi sin da quando l'avvento del costituzionalismo moderno ha contribuito in modo deciso ad introdurre quegli elementi di

⁶³⁰ Sul punto cfr., fra i tanti, P. P. PORTINAI, *Dal custode della costituzione alla costituzione dei custodi*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bologna 1997, 401 ss.; I. MAUS, *Diritto naturale, diritto dell'uomo e giustizia politica*, ivi, 437 ss.; G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe*, cit., 125 ss.; E. LAMARQUE, *L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2008, 269 ss.

⁶³¹ I rischi di un arretramento della componente legislativa e di una corrispondente, sostanziale prevaricazione di quella giurisprudenziale, son stati messi in luce, fra gli altri, da A. RUGGERI, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento intercostituzionale*, in *www.federalismi.it*, 10/2009; G. PITRUZZELLA, *Processo di integrazione europea e teoria delle fonti, dalla sovranità della Costituzione al primato del diritto comunitario*, in G. BARCELLONA-R. DI MARIA (a cura di), *Costituzione e globalizzazione. Atti della giornata di studi su "la sfida della transnazionalizzazione tra teoria delle fonti e dottrina della Costituzione"*, Enna 16 maggio 2009, Leonforte 2012, 169 ss.

⁶³² Cfr. P. CARETTI, *I diritti e le garanzie*, cit., 13.

“mitezza” nel diritto⁶³³, che hanno messo in crisi il “mito” della legge⁶³⁴. Si tratta di un mutamento culturale assai considerevole che, però, non deve essere sopravvalutato, poiché l’attività del legislatore deve pur sempre rimanere in questo quadro essenziale. Quindi, la legge non appare destinata a perdere la sua centralità, posto che è solo attraverso di essa che si può superare la frammentarietà delle tecniche di tutela giurisprudenziali⁶³⁵, sicché l’attività del legislatore non diviene supplente, ma concorrente con quella dei giudici⁶³⁶.

Non si vuole con ciò certo dimenticare come in Europa la storia dei diritti fondamentali, specie quelli sociali, sia stata talvolta segnata da roboanti sconfitte: le celebri sentenze *Viking* e *Laval*, o ancora le sentenze *Rüffert*, *Commissione vs Belgio* e *Commissione vs Germania* hanno, com’è noto, visto soccombere alcuni dei più tradizionali diritti sindacali nello scontro con le libertà del mercato⁶³⁷. E, tuttavia, al di là di tali battute d’arresto, il cammino della giurisprudenza comunitaria pare comunque meritevole di apprezzamento in termini di tutela dei diritti⁶³⁸. Peraltro, la rinnovata struttura che ci restituisce l’Europa dopo

⁶³³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992.

⁶³⁴ Cfr. F. MODUGNO, *Voce Legge*, in *Enc. del dir.*, XXVIII, 1978, 872 ss.

⁶³⁵ Cfr., a proposito dei rapporti tra legislazione e giurisdizione in tema di tutela dei diritti, le riflessioni di M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, cit.

⁶³⁶ Cfr. P. CARETTI, *I diritti e le garanzie*, cit., 15.

⁶³⁷ Su queste pronunce cfr., da ultimo, E. LONGO, *Viking, Laval e la costruzione dell’«economia sociale di mercato» in Europa*, in M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna 2011, 209 ss.; R. L. ZAHN, *I casi Viking e Laval: tra problemi di allargamento e soluzioni poco fortunate*, ivi, 225 ss.

⁶³⁸ Cfr. a questo riguardo, da ultimo, A. TIZZANO, *Il ruolo delle Corti supreme nell’ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell’Ue*, in *Dir. Un. eur.*, 4/2012, 847.

Lisbona, e la elevazione della dignità umana a fondamento dell'azione dell'Unione, potrebbero segnare un considerevole passo in avanti nella storia della tutela dei diritti fondamentali⁶³⁹.

Le spiegazioni relative all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali, a proposito della dignità umana, chiariscono, del resto, che “la dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali”⁶⁴⁰.

I numerosi riferimenti all'economia sociale di mercato contenuti nei Trattati – per quanto non esista ancora un compiuto modello di *welfare* europeo⁶⁴¹ –, l'elevazione della Carta di Nizza-Strasburgo allo stesso valore giuridico dei Trattati potranno, peraltro, in futuro fornire alla giurisprudenza europea un ulteriore presidio normativo in tema di diritti sociali⁶⁴².

⁶³⁹ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 35-36, secondo il quale se l'Unione pone la persona al centro della sua azione, “se la solenne affermazione dell'inviolabilità della dignità umana apre l'intera Carta, e si traduce poi nella concreta sottolineatura dell'«esistenza dignitosa» di cui parla l'art. 34; se eguaglianza e solidarietà sono indicati come valori fondanti dell'Unione: allora non solo è possibile, ma è conforme a questi elementi strutturali, considerare i diritti sociali nella loro integrità, dunque non soltanto quelli riferibili al lavoro, come dotati di uno statuto forte. Il loro rango e la loro tutela si ricavano proprio da questa nuova sistematica, nella quale è sicuramente rinvenibile le possibilità di attribuire a essi forme più intense di garanzia, preminenza nel bilanciamento degli interessi, che non può quindi ritenersi affidato alla discrezionale valutazione del giudice”.

⁶⁴⁰ Cfr. sul punto, per tutti, V. SCIARABBA, *Le “spiegazioni” della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, 1/2005, 59 ss.; ID., *Tra Fonti e Corti. Diritti e principii fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova 2008, 229 ss.

⁶⁴¹ Cfr. G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 119 ss.

⁶⁴² Benché, fino ad oggi, la giurisprudenza comunitaria abbia formalmente ignorato il *Bill of rights*, imperniandosi le ambizioni inclusive nei confronti dei cittadini economicamente inattivi direttamente sulle norme dei

4. Sistema multilivello dei diritti fondamentali e processo di integrazione europea, fra ambizioni inclusive della giurisprudenza e clausole limitative dei Trattati

Se è vero che il sistema dei Trattati non dà vita ad un federalismo solidaristico e non attribuisce all'Unione il ruolo di “signora della solidarietà”, né, tanto meno, introduce un federalismo competitivo⁶⁴³ – per cui il mercato unico verrebbe ad essere fronteggiato dai soli sistemi di protezione sociale territoriali –, è altrettanto vero che la cancellazione, tra gli obiettivi contenuti nei Trattati, del riferimento alla concorrenza libera e non falsata, il riferimento “all’economia sociale di mercato fortemente competitiva”, l’introduzione della *social policy* tra le materie di competenza concorrente e l’introduzione della clausola sociale⁶⁴⁴ potrebbero, con tutta evidenza, fornire un appiglio assai favorevole per il diffondersi di una giurisprudenza ulteriormente garantista in quest’ambito, che possa profilarsi nel diritto vivente all’indomani dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Ad esempio, si può verosimilmente attendere che il diritto vivente

Trattati: cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon Story*, cit., 20 ss.; P. BIANCHI, *Il parametro superfluo. La Carta di Nizza nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in G. CAMPANELLI-F. DAL CANTO-E. Malfatti-S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell’evoluzione degli ordinamenti*, Torino 2010, 145 ss.; cfr., inoltre, più in generale, sull’impatto della giurisprudenza europea su quella nazionale, E. Malfatti, *L’“influenza” delle decisioni delle Corti europee sullo sviluppo dei diritti fondamentali (e dei rapporti tra giurisdizioni)*, ivi, 165 ss.

⁶⁴³ Cfr. G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, cit., 119 ss.

⁶⁴⁴ Cfr. art. 9 TFUE.

provveda ad una rideterminazione delle logiche di bilanciamento che, tradizionalmente, vedevano i diritti sociali soccombenti rispetto alle libertà economiche⁶⁴⁵.

Non vanno, d'altra parte, trascurate le pur molteplici disposizioni contenute nei Trattati e nella Carta dei diritti, volte a depotenziare il valore della stessa: fra tutte, l'art. 51 della Carta, a guisa della quale l'applicazione del *Bill of rights* presuppone il verificarsi di una fattispecie di rilievo europeo e preclude l'introduzione di competenze o compiti nuovi per l'Unione, o, ancora, il Protocollo n. 30, sottoscritto dalla Polonia e dal Regno Unito, al quale si è, poi, aggiunto l'*opt out* concesso dal Consiglio europeo alla Repubblica Ceca, nell'ottobre 2009, che rappresenta senz'altro un deciso elemento di freno in ordine al processo di diffusione dei diritti fondamentali, prevedendo che la Carta dei diritti non estende la competenza della Corte di giustizia o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o le azioni amministrative non siano conformi ai diritti e alle libertà e ai principi che essa riafferma e che, ove una disposizione della Carta faccia riferimento a leggi e pratiche nazionali, detta disposizione si applica alla Polonia o al Regno Unito soltanto nella misura in cui i diritti o i principi *ivi* contenuti sono riconosciuti nel diritto e nella pratica dei due Paesi.

Quel protocollo rappresenta, in buona sostanza, il tentativo di questi Stati di opporre uno scudo al processo di implementazione dei diritti sociali, come si può desumere dall'*opting out* proprio sul titolo IV della Carta, relativo alla

⁶⁴⁵ Cfr. C. SALAZAR, A Lisbon story, cit., 18.

solidarietà. Del resto, il dibattito sui diritti sociali in Europa fatica a decollare soprattutto a causa delle sensibili differenze dei modelli di *welfare* fra gli Stati membri, poiché, accanto ai paesi che non riconoscono ai diritti sociali rango costituzionale, convivono modelli di *welfare*, come quelli dei paesi scandinavi, che soddisfano un livello elevato al punto tale che il processo di integrazione europea rischia di tradursi in un abbassamento della tutela⁶⁴⁶.

I diritti sociali, peraltro, dopo che per lungo tempo hanno subito una snaturalizzazione rispetto alla loro concezione tradizionale negli ordinamenti contemporanei europei, essendo stati più volte funzionalizzati alle esigenze della competitività del mercato comune europeo⁶⁴⁷, a Lisbona ricevono, grazie alle previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e alle garanzie previste nella Cedu, un espresso riconoscimento⁶⁴⁸. Il timore palesato da alcuni *partners* al momento della redazione della Carta dei diritti, prima, e del Trattato di Lisbona, poi, ha tuttavia, con tutta evidenza, inciso in modo considerevole sulla definizione del contenuto della Carta e sulla sua efficacia.

Questa serie di ostacoli apposti al processo di diffusione dei diritti fondamentali – come è stato notato – rievoca l'azione dei

⁶⁴⁶ Cfr. C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 24; F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano 2002, *passim*.

⁶⁴⁷ Cfr. S. GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *www.federalismi.it*, 24/2012, 9; *amplius*, ID., *Stato e diritti sociali fra costituzioni nazionali e Unione europea*, Napoli 2009.

⁶⁴⁸ Ciò nondimeno, come è stato notato, le protezioni dei diritti sociali rimane "indiretta e puramente eventuale", poiché i diritti sociali rilevano nella sola misura in cui siano riconducibili ad interessi pubblici collegati all'attuazione di determinate politiche dell'Unione: cfr. U. ALLEGRETTI, *I diritti sociali*, in *www.luiss.it*, 2004.

Lillipuziani intenti ad impedire al gigante Gulliver dell'Unione europea di rialzarsi⁶⁴⁹, rilevandosi, però, un'impresa vana. Difatti, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha vieppiù allentato il vincolo derivante dal principio di attribuzione delle competenze e, del resto, le stesse norme sul riparto delle stesse, a motivo di una evidente oscurità, appaiono degli argini agevolmente superabili.

Neppure il riferimento contenuto nell'art. 51 della Carta alle spiegazioni, ove riaffiora la distinzione tra principi e diritti, pare, poi, tale da depotenziare l'efficacia della Carta stessa, poiché è noto come, nemmeno negli ordinamenti che contemplano l'istituto della *Weirstenerung*, l'*original intent* è riuscito a precludere l'attività interpretativa evolutiva delle Corti. E, d'altra parte, la dicotomia diritti/principi appare quanto meno ingenua nella parte in cui rievoca la distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, che la Corte costituzionale italiana, com'è noto, non ha avuto alcuna difficoltà ad adombrare sin dalla sua primissima giurisprudenza.

La giurisprudenza della Corte di giustizia mette, peraltro, in evidenza che il *Bill of rights* non costituisce affatto la pietra angolare del sistema di tutela dei diritti, e, anzi, le prime sentenze al riguardo, a partire dalla celebre *Kukukdeveci*, dimostrano come la Corte preferisca far prevalere le matrici giurisprudenziali dei diritti, radicando le proprie soluzioni sulle norme dei Trattati e⁶⁵⁰, con ciò, innanzitutto, mettendo sostanzialmente fuori gioco

⁶⁴⁹ La metafora dei Lillipuziani è stata utilizzata da J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 527 ss.

⁶⁵⁰ Cfr. G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Dir. Un. eur.*, 4/2011, 837 ss.

l'*opting out* contenuto del protocollo 30⁶⁵¹ e, in ultima analisi, le ritrosie alla parte sociale della Carta, che rappresentano, come si è detto, uno dei più importanti ostacoli ad un processo costituente europeo⁶⁵².

5. La vocazione inclusiva della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia nei confronti dei cittadini europei inattivi e stanziali

Una conferma di quanto sin qui affermato intorno agli effetti determinati dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, può rinvenirsi nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia relativa ai diritti di cittadinanza dei soggetti inattivi, che pare, in effetti, dimostrare di voler cominciare a prendere sul serio la tematica dei diritti fondamentali dei cittadini europei.

Il filone di sentenze che mette in luce le maggiori ambizioni inclusive è, senza dubbio, quello riguardante i minori, ossia quello relativo a soggetti deboli per eccellenza. Questa giurisprudenza dispiega, peraltro, una particolare vocazione inclusiva finanche

⁶⁵¹ Tanto da essere, la Carta, riposta in “un cantuccio di ombra romita”, come osservato da C. SALAZAR, *A Lisbon Story*, cit., 23 ss., secondo la quale l’“ulteriore conseguenza è che lo “scudo” offerto dal Protocollo n. 30 a Gran Bretagna, Polonia e Repubblica Ceca è sostanzialmente *inutile*, non operando la “schermatura” da esso offerta anche nei confronti delle pronunce della Corte di giustizia che impernino le proprie motivazioni su parametri diversi dalla Carta, come le norme dei Trattati, le disposizioni CEDU, le tradizioni costituzionali comuni o i principi generali dell’Unione”; P. BIANCHI, *Il parametro superfluo. La Carta di Nizza nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., 145 ss.

⁶⁵² Cfr. M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione*, cit., 99 ss.

nei confronti di cittadini (non solo economicamente non attivi, ma anche) “stanziali”, rispetto ai quali viene ad attutirsi, fino quasi a scomparire del tutto, persino la logica frontaliera che costituisce il normale presupposto per la sussistenza del rilievo europeo di una determinata fattispecie concreta. Difatti, nelle sentenze che a breve saranno analizzate, viene a mancare persino il collegamento funzionale con l’esercizio della libera circolazione, la qual cosa pare sottendere ad un ulteriore e più importante cambio di paradigma in ordine all’istituto della cittadinanza europea.

Come si è potuto notare, le ambizioni inclusive della giurisprudenza comunitaria, dalla *Martinez Sala* in poi, muovevano da due presupposti essenziali: innanzitutto, che i diritti riconosciuti ai cittadini inattivi si giustificassero in una logica strumentale, volta cioè a favorire l’esercizio della libera circolazione, e, secondariamente, l’applicazione del principio della parità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri presupponeva comunque una condizione di regolare soggiorno nello Stato ospitante e, quindi, la sussistenza del requisito di autosufficienza economica imposto dalla direttiva del 2004, sebbene questo requisito, come si è potuto notare, abbia progressivamente subito un evidente ridimensionamento. Sennonché, nel momento in cui, non solo il requisito della autosufficienza economica, ma persino la logica transfrontaliera dell’accesso ai diritti fondamentali viene messa a dura prova, va da sé che a risentirne è l’essenza della cittadinanza europea e, correlativamente, la stessa natura del processo di integrazione.

I primi sintomi di una simile tendenza si possono cogliere nelle sentenze del 23 febbraio 2010, *Teixeira e Ibrahim*⁶⁵³, nella quali la Corte giunge, nei fatti, ad una completa disapplicazione dei requisiti di autosufficienza economica contenuti nella direttiva 38/2004 e costituenti il presupposto per il regolare soggiorno dei cittadini migranti⁶⁵⁴. In particolare, la Corte di giustizia chiarisce, difatti, in queste pronunce, che l'art. 12 del Regolamento 1612/68/CEE⁶⁵⁵ attribuisce un diritto di soggiorno del tutto *autonomo* a favore dei figli di lavoratori migranti che hanno esercitato il proprio diritto di accesso all'istruzione nello Stato membro in cui uno dei genitori sia o sia stato occupato. Questo diritto prescinde, peraltro, dalla sussistenza del possesso di risorse sufficienti, sicché ne consegue un diritto di soggiorno per il genitore che abbia figli a carico. In caso contrario, difatti, ne risulterebbe leso quello dei figli minori alla prosecuzione degli studi, dal momento che questi, in quanto privi di risorse economiche sufficienti, sarebbero costretti ad abbandonare lo Stato membro ospitante⁶⁵⁶.

⁶⁵³ *Maria Teixeira c. London Borough of London and Secretary of State for the Home Department* e *Nimco Hassan Ibrahim c. London Borough of London and Secretary of State for the Home Department*. Rispettivamente, cause C- 480/08 e C-310/08.

⁶⁵⁴ N. LAZZERINI, *La Corte di giustizia consolida la propria giurisprudenza sul diritto di soggiorno nell'Unione dei soggetti non economicamente attivi: le sentenze Teixeira e Ibrahim*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2010.

⁶⁵⁵ Ai sensi del quale “i figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato nel territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono”.

⁶⁵⁶ Giova chiarire come nel caso di specie, la Sig.ra Teixeira, cittadina portoghese che aveva ormai cessato di svolgere un'attività lavorativa nel Regno

Già nella sentenza *Baumbast*, invero, la Corte di giustizia aveva affermato che i figli di un cittadino dell'Unione, che si siano stabiliti in uno Stato membro quando il genitore godeva di un diritto di soggiorno come lavoratore, godono di un diritto autonomo di soggiorno al fine di seguirvi i corsi di insegnamento generale, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 162/68⁶⁵⁷. E, d'altra parte, allorché i genitori rischiano di perdere il proprio diritto di soggiorno, il diniego nei loro confronti della possibilità di risiedere nello Stato membro ospitante, per il periodo di frequenza scolastica, potrebbe risultare tale da privare i figli di un diritto direttamente riconosciuto dall'ordinamento comunitario⁶⁵⁸. Il diritto di soggiorno dello studente migrante veniva, pertanto, in quella giurisprudenza, configurato alla stregua di un *diritto accessorio* al diritto di fruire dell'insegnamento, ma al contempo esso veniva concepito quale diritto autonomo, in quanto non subordinato al possesso di risorse sufficienti al mantenimento del figlio da parte del genitore⁶⁵⁹.

Unito, aveva richiesto un sussidio per l'alloggio a favore dei senzatetto, che le era stato negato in quanto questa non soddisfaceva più le condizioni economiche previste dalla richiamata direttiva del 2004. E in una situazione analoga versava, inoltre, la Sig.ra Ibrahim, cittadina somala coniugata con un cittadino danese, la quale non svolgeva più un'attività lavorativa nel Regno Unito, dove si era recata al seguito del marito qualche anno prima.

⁶⁵⁷ Punto 63 della sentenza.

⁶⁵⁸ Punto 71 della sentenza.

⁶⁵⁹ Cfr. N. LAZZERINI, *La Corte di giustizia consolida la propria giurisprudenza sui diritti di soggiorno nell'Unione dei soggetti non economicamente attivi: le sentenze Teixeira e Ibrahim*, cit.

Il *punctum pruriens* della vicenda affrontata dalle sentenze *Teixeira* e *Ibrahim* riguardava, pertanto, la persistente validità della giurisprudenza *Baumbast*, all'indomani dell'entrata in vigore della direttiva n. 38/2004, che ha, da un lato, abrogato alcune disposizioni del regolamento 1612/68, segnatamente gli artt. 10 e 11, e, dall'altro, ha subordinato il diritto di soggiorno alla nota condizione di autosufficienza economica.

Ora, in maniera quasi kafkiana, la risposta della Corte ruota proprio attorno alla *ratio* della direttiva del 2004, benché la stessa finisca, in un'ultima analisi, per essere disapplicata. Difatti, nel *reasoning* delle pronunce *Teixeira* e *Ibrahim*, non solo la giurisprudenza *Baumbast* non viene travolta dall'intervento del legislatore comunitario del 2004, dal momento che quest'ultimo non ha abrogato l'art. 12 del regolamento sulla libera circolazione dei lavoratori, ma, inoltre, a rilevare è proprio lo scopo della direttiva del 2004, che è, per l'appunto, quello di semplificare e di rafforzare il diritto alla libera circolazione e al soggiorno di tutti i cittadini, come, d'altra parte, emerge *ictu oculi* dal suo terzo considerando⁶⁶⁰. Ove si ragionasse in senso contrario, l'effetto che ne discenderebbe sarebbe proprio quello di sottoporre il diritto di soggiorno per scopi di studio a condizioni assai più restrittive di quelle applicabili prima dell'entrata in vigore della direttiva del 2004.

Sennonché, la pronuncia più avanzata in termini di tutela del diritto di soggiorno dei minori accompagnati dai genitori (cittadini di Stati terzi) di cui sono a carico è, senza dubbio, la più recente sentenza *Zambrano*, del 2011⁶⁶¹, la quale rappresenta una

⁶⁶⁰ Punto 49 della sentenza *Ibrahim* e Punto 60 della sentenza *Teixeira*

⁶⁶¹ Cfr. sulla pronuncia R. CALVANO, *Cittadini «statici» e diritti diseguali*, in *Giur. cost.*, 3/2011, 2536 ss.; S. SPINACI, *Le sentenze Zambrano e McCarthy e i nodi irrisolti della cittadinanza europea*, *ivi*, 2542 ss.; D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1/2012, 39 ss.; C. BERNERI, *Le pronunce Zambrano e McCarthy: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulle unioni familiari tra cittadini comunitari ed extracomunitari*, in *Quad. cost.*, 3/2011, 696 ss.; C. M. CANTORE, *La sentenza Zambrano della CGUE: una 'rivoluzione copernicana'?*, in *www.diritticomparati.it.*, 2011.

vera e propria “rivoluzione copernicana”⁶⁶² in ordine agli strumenti di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei. La decisione trae origine dal ricorso di un cittadino colombiano, il Sig. Zambrano per l'appunto, contro il diniego a lui opposto dalle autorità nazionali di un permesso di soggiorno e di un permesso di lavoro. Questi è padre di due bambini in tenera età, i quali sono nati sul suolo belga e, pertanto, sono cittadini belgi a tutti gli effetti, non avendo seguito la cittadinanza dei genitori. Tuttavia, questi ultimi corrono il rischio di dover abbandonare lo Stato di cui sono cittadini e, quindi, di essere privati del godimento dei diritti collegati allo *status* di cittadini, poiché, a causa dell'espulsione dei propri genitori, sarebbero costretti, per ovvie ragioni, a seguirli.

La Corte di giustizia disapplica, innanzitutto, e ancora una volta, la direttiva n. 38/2004, ritenendola applicabile ai soli cittadini dinamici; ciò nondimeno, dà ragione al ricorrente applicando direttamente l'art. 20 TFUE, ossia quella norma del Trattato che elenca i diritti collegati alla cittadinanza europea. Quest'articolo, ad avviso della Corte, osta al diniego del permesso di soggiorno e del permesso di lavoro nei confronti di chi – malgrado sia cittadino di uno Stato terzo – abbia in cura i figli in tenera età, cittadini europei⁶⁶³. Difatti, ad avviso della Corte, i figli del Sig. Zambrano sarebbero stati altrimenti costretti ad abbandonare il territorio europeo, subendo una lesione nel

⁶⁶² Cfr. C. M. CANTORE, *La sentenza Zambrano della CGUE: una 'rivoluzione copernicana'?*, cit.

⁶⁶³ Punto 45.

“godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti connessi allo *status* di cittadino europeo”⁶⁶⁴.

La pronuncia lascia intendere, pertanto, come questo nucleo essenziale dei diritti connessi allo *status* di cittadino europeo (anche di quello inattivo) meriti di essere reso effettivo anche a costo di incidere su ambiti materiali riservati tradizionalmente agli Stati nazionali, quali sono quelli relativi alle condizioni di soggiorno degli stranieri. Ma non solo, poiché, come meglio si dirà a breve, questa giurisprudenza si spinge anche fino al punto di mettere a dura prova il principio di attribuzione delle competenze⁶⁶⁵, ossia quel principio su cui si regge la – pur criticata⁶⁶⁶ – logica separatista dei rapporti tra

⁶⁶⁴ Punto 42.

⁶⁶⁵ Cfr. S. LORENZON, *Cittadinanza europea e principio di attribuzione delle competenze: l'integrazione europea alla prova del test di proporzionalità*, in M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, cit., 159 ss.

⁶⁶⁶ Cfr., da ultimo, P. CARETTI, *I diritti e le garanzie*, cit., 7-10, il quale auspica una maggiore integrazione, in tema di tutela dei diritti fondamentali, tra le giurisdizioni nazionali, *ivi* compresa la Corte costituzionale e la giurisdizione comunitaria. Ad avviso dell'Autore, si tratta, difatti, di “un deficit di integrazione particolarmente grave se teniamo conto del sempre più intenso intreccio tra diritto dell'Unione e tutela dei diritti e che è andato nel tempo aggravandosi”.

La soluzione fornita dall'Autore per superare un simile *deficit* di integrazione passa per l'abbandono dell'idea che nei casi di doppia pregiudizialità, che coinvolgano la tutela dei diritti, sia quella costituzionale a dover prevalere e che in ossequio alla teoria dei controlimiti la Corte costituzionale riassuma il ruolo di giurisdizione ultima, che è proprio di ogni giurisprudenza costituzionale. Difatti, “non c'è nessuna ragione convincente, alla luce dei più recenti sviluppi del diritto dell'Unione, per non ritenere, quest'ultimo come parametro interposto da interpretare (direttamente o in seguito ad un rinvio pregiudiziale) alla luce dei “principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale” nazionale e di interpretarlo, a fronte del dettato costituzionale, secondo lo stesso principio che la stessa Corte ha adottato nel caso delle norme di origine convenzionale, ossia quello della tutela più ampia da accordare al singolo diritto che venga in questione”.

l'ordinamento dell'Unione e quelli nazionali, e che costituisce uno dei più importanti argini al processo di federalizzazione dell'Unione europea.

Non può, d'altra parte, negarsi che la giurisprudenza Zambrano lascia in ombra una serie di problemi di formidabile complessità⁶⁶⁷, che dovranno, necessariamente, essere meglio affrontati nei prossimi anni e che si intersecano, inevitabilmente, con il destino del processo di integrazione in Europa. Fra questi emerge, come uno dei più complicati, quello della individuazione della portata del “contenuto essenziale dei diritti connessi allo *status* di cittadino europeo”, ossia una questione ben nota alla dottrina costituzionalistica italiana. A ben vedere, non appare, inoltre, del tutto chiaro se questo contenuto essenziale si estenda al punto tale da ricomprendere a tutto tondo i diritti contenuti

L'esigenza di superare la logica della separazione degli ordinamenti in tema di diritti fondamentali è stata, peraltro, già da tempo segnalata da A. RUGGERI, *Corti costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in F. DAL CANTO-E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino 2011, 33 ss.; sul punto cfr., da ultimo, poi, S. FOÀ, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme*, Napoli 2011; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino 2012; L. AZZENA, *La rilevanza nel sindacato di costituzionalità dalle origini alla dimensione europea*, Napoli 2012; R. CONTI, *Il rinvio pregiudiziale innanzi la Corte di giustizia: la responsabilità dello Stato nazionale e quella del giudice*, in www.europeanrights.eu, 2012; G. VITALE, *Rilievi in tema di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ed obblighi del giudice di ultima istanza*, in www.astrid.it.

⁶⁶⁷ Cfr. D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, cit., 47 ss., il quale individua diversi punti irrisolti, ossia: quello dell'individuazione del nucleo essenziale dei diritti; la persistente validità delle situazioni puramente interne agli Stati; il ruolo dei diritti fondamentali in materia di cittadinanza europea e ricongiungimento familiare; la questione dell'incisione sulle politiche nazionali in tema di immigrazione.

nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, ovvero se esso si radichi unicamente attorno alle norme dei Trattati; la qual cosa, come può intendersi, appare gravida di conseguenze in ordine alla persistente validità dell'art. 51 del *Bill of rights*.

La giurisprudenza Zambrano, inoltre, per la prima volta, finisce per rendere più autonomo dalla libera circolazione il diritto di soggiorno dei cittadini europei; il che potrà a lungo andare determinare una ulteriore moltiplicazione dei diritti collegati allo *status* di cittadino, dal momento che sarà difficile negare la stretta interdipendenza tra il godimento del diritto di soggiorno e l'accesso alle prestazioni sociali garantite da ciascuno Stato membro.

Occorre, nondimeno, riflettere sui prevedibili rischi, in termini di politiche di esclusione, che una simile giurisprudenza potrà recare con sé a danno dei cittadini degli Stati terzi. Come si è potuto notare, in effetti, tutto ciò potrebbe agevolare per questi ultimi il rilascio, da parte degli Stati membri, di permessi di soggiorno derivati. Sennonché, proprio a causa dell'incisione sulle discipline nazionali relative alla gestione dei fenomeni migratori, non pare peregrina l'idea che, per evitare di vedersi costretti a concedere i permessi di soggiorno derivati, gli Stati membri decidano di irrigidire le condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale, come è del resto accaduto in Irlanda, dove, all'indomani della sentenza *Zhu e Chen* della Corte di giustizia, il Parlamento nazionale ha deciso di limitare l'ambito operativo del criterio dello *ius soli* quale condizione di acquisto della cittadinanza

irlandese⁶⁶⁸. La qual cosa, purtroppo, potrebbe in ultima analisi produrre un ulteriore incremento di quello che è stato definito l'*apartheid* europeo⁶⁶⁹, ossia una serie di politiche incentrate sull'inasprimento della lotta all'immigrazione clandestina e alla criminalizzazione dei cittadini dei paesi terzi privi di regolari permessi di soggiorno⁶⁷⁰.

6. Superamento delle situazioni puramente interne agli Stati e principio di attribuzione delle competenze nella più recente giurisprudenza europea: verso una più intensa integrazione fra gli ordinamenti

La sentenza *Zambrano* non rappresenta, ad ogni modo, l'ultima delle pronunce che occorre prendere in esame in tema di diritti dei cittadini europei stanziali.

A distanza di qualche mese la Corte di giustizia viene chiamata a confrontarsi proprio con gli effetti pratici prodotti dalla clausola *Zambrano* in un caso in parte analogo. Con la sentenza *McCarthy*, la Corte si trova a giudicare sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea di una disciplina

⁶⁶⁸ Cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all'ordinamento degli Stati membri*, in *Foro amministrativo. Tar*, 5/2011, 1800-1801.

⁶⁶⁹ Cfr. A. SCERBO, *Criminalizzazione degli immigrati vs diritti fondamentali. La recente evoluzione del diritto dell'Unione europea nella prospettiva di adesione alla Convenzione europea*, in S. GAMBINO-G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 320 ss.; E. BALIBAR, *Europe, Constitution, Frontière*, Bègles 2005, *passim*.

⁶⁷⁰ Cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all'ordinamento degli Stati membri*, cit., 1807.

nazionale, quale quella britannica, che negava il diritto ad un permesso di soggiorno derivato al Sig. McCarthy, cittadino giamaicano coniugato con una cittadina del Regno Unito. La soluzione del caso si discosta, come si vedrà, ma solo apparentemente, da quella accolta in *Zambrano*.

Ad avviso della Corte, poiché la Sig.ra McCarthy non è a carico del marito, l'eventuale espulsione di quest'ultimo non produrrebbe l'effetto automatico di costringere la cittadina britannica stessa ad abbandonare lo Stato in cui soggiorna; e tanto basta per negare la concessione di un permesso di soggiorno derivato in base alle norme dell'Unione⁶⁷¹. La richiesta del permesso di soggiorno derivato si radicava sull'art. 3 della direttiva n. 38/2004, che, tuttavia, ad avviso della Corte, non può trovare applicazione, dal momento che il suo ambito applicativo è limitato alle ipotesi in cui un cittadino dell'Unione si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, essendo la stessa direttiva correlata all'esercizio della libertà di circolazione delle persone⁶⁷².

La soluzione al caso in esame, però, come si diceva, solo apparentemente si pone in distonia con il precedente *Zambrano*, attenendo il contrasto unicamente al dispositivo. È, difatti, vero che la Corte afferma che “la situazione di una persona come la Sig.ra McCharty non presenta alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione

⁶⁷¹Nel caso di specie, la Sig.ra McCarthy possedeva, peraltro, anche la cittadinanza irlandese ed essa aveva sempre soggiornato nel Regno Unito, senza aver mai svolto una prestazione lavorativa, subordinata o autonoma che fosse, né provvedeva in altro modo al proprio sostentamento, beneficiando delle prestazioni sociali.

⁶⁷² Cfr. punti 32-35.

e che gli elementi rilevanti in tale situazione restano in complesso confinati all'interno di un unico Stato membro"⁶⁷³; tuttavia, nella stessa pronuncia, la Corte osserva, altresì – richiamando la propria pregressa giurisprudenza e, in particolare, la pronuncia *Zambrano* – che “la situazione di un cittadino dell’Unione che, come la Sig.ra McCarthy, non abbia esercitato il diritto di libera circolazione non può, per ciò solo, essere assimilata ad una situazione puramente interna. Infatti, (...) lo status di cittadino è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”⁶⁷⁴.

La lettura più corretta che pare doversi inferire da questa sentenza è, quindi, quella che vede l’esito del giudizio fondato su una differente valutazione delle circostanze concrete del caso: la Corte, cioè, non rinuncia ad entrare nel merito della vicenda. Certo, si potrebbe osservare che, con una certa dose di coraggio in più, questa avrebbe potuto risolvere la controversia applicando direttamente l’art. 7 del *Bill of rights* – relativo al rispetto della vita familiare – e, per il suo tramite, concedere il diritto di soggiorno derivato al Sig. Mc Charty. Probabilmente, i tempi per un simile cambio di rotta non sono, tuttavia, ancora maturi; tanto più che parte in causa era il Regno Unito, ossia uno degli Stati membri fra i più diffidenti con riguardo al processo d’integrazione, come dimostra l’*opt out* opposto alla parte sociale della Carta dei diritti fondamentali⁶⁷⁵.

⁶⁷³ Punto 55.

⁶⁷⁴ Punti 46-47.

⁶⁷⁵ Come è stato rilevato da F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all’ordinamento degli Stati membri*, cit., 1811, l’unica spiegazione di una simile soluzione “ha poco a che fare con il diritto”, e molto a che vedere con ragioni di

La giurisprudenza che, dalla sentenza *Zambrano* alla *McCarthy*, si è qui analizzata, mette, ad ogni modo, a dura prova il limite delle situazioni puramente interne agli Stati membri⁶⁷⁶; quel limite, cioè, che rappresenta un *topos* dei rapporti tra gli ordinamenti nazionali e quello dell'Unione europea, poiché, com'è noto, l'esistenza di un elemento transfrontaliero costituisce un presupposto applicativo della normativa di matrice europea, reggendosi il sistema delle fonti sul principio di attribuzione. La giurisprudenza della Corte di giustizia pare, del resto, orientata da tempo verso un progressivo superamento delle situazioni puramente interne, sebbene il limite in parola venga costantemente, formalmente ribadito, affermandosi, al contrario, la completa estraneità del problema rispetto al diritto dell'Unione europea, che si riversa al livello nazionale⁶⁷⁷.

opportunità politica: "l'impressione è che la Corte, resasi conto del salto in avanti compiuto con la sentenza *Zambrano* in una materia, l'immigrazione, particolarmente sensibile per gli Stati membri, abbia voluto, con la successiva sentenza *McCarthy*, ripristinare una qualche forma di equilibrio. La differenza tra le due pronunce appare, pertanto, più di ordine quantitativo che qualitativo, ossia "tutta giocata sullo «scivoloso» terreno della maggiore/minore gravità (e non certo sull'*an*) del pregiudizio inferto ai diritti dei cittadini europei da parte delle autorità degli Stati membri (1813).

⁶⁷⁶ Sulla definizione delle situazioni puramente interne, cfr., per tutti, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'unione europea*, Bari 2011, 77 ss., spec. 81, il quale rileva, tuttavia, come sia difficile inferire una regola generale in materia, poiché è lo stesso diritto dell'Unione europea a regolare i propri confini, che possono, pertanto, variare per materie e per il diverso titolo. E la stessa Corte di giustizia interpreta con una certa elasticità questo vincolo allorché ritiene rilevanti anche elementi secondari o meramente potenziali.

⁶⁷⁷ Sulle situazioni puramente interne nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr., da ultimo, A. ARENA, *Il limite della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia in presenza di situazioni puramente interne: la sentenza Sbarigia*, in *Dir. Un. eur.*, 1/2011, 201 ss.; F. DINELLI, *Recenti tendenze*, cit., 1777 ss.

La giurisprudenza europea ha, difatti, sovente interpretato in senso ampio questo requisito, legandolo alla libertà di circolazione, quand'anche lo spostamento fisico da uno Stato membro all'altro fosse minimo, oppure, benché non si fosse neppure realizzato, si riscontrasse un ostacolo al tentativo di avvalersene. Nella sentenza *Zhu e Chen*, ad esempio, il solo possesso della cittadinanza di uno Stato membro diverso da quello di residenza ha consentito alla Corte di superare la tesi della situazione puramente interna⁶⁷⁸, poiché, come già osservato in *Garcia Avello*⁶⁷⁹, "la situazione di un cittadino di uno Stato membro nato nello Stato membro ospitante e che non si è avvalso del diritto alla libera circolazione tra Stati membri non può, soltanto per questo, essere assimilata ad una situazione puramente interna che priva il detto cittadino del beneficio, nello Stato membro ospitante, delle disposizioni del diritto comunitario

Ad avviso dei governi irlandese e del Regno Unito, una persona che si trova nella situazione della ricorrente non può far valere il beneficio delle disposizioni del diritto comunitario in materia di libera circolazione e di soggiorno delle persone per il solo fatto che l'interessata non si è mai spostata da uno Stato membro verso un altro Stato membro. Sulla pronuncia, cfr., per tutti, E. BERGAMINI, *Il difficile equilibrio tra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto alla vita familiare e abuso del diritto*, in *Dir. Un. eur.*, 2/2006, 347 ss.; J. ZILLER, *Il diritto di soggiorno e di libera circolazione nell'Unione europea, alla luce della giurisprudenza e del Trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 4/2008, 939 ss.; C. MARGIOTTA-O. VONK, *Doppia cittadinanza e cittadinanza duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, in *Dir. imm. citt.*, 4/2010, 13 ss.; C. BERNERI, *Chen e la cronaca di una rivoluzione: la cittadinanza europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, cit., 143 ss.; S. LORENZON, *Cittadinanza europea e principio di attribuzione delle competenze: l'integrazione europea alla prova del test di proporzionalità*, cit., 159 ss.

⁶⁷⁹ Sentenza 2 ottobre 2003, causa C148/02, punti 13 e 27.

in materia di libera circolazione e di soggiorno delle persone”⁶⁸⁰. Nella successiva sentenza *Rottmann*, poi, il criterio di collegamento tangibile con il diritto europeo si risolveva nel rischio della revoca della cittadinanza europea, cui avrebbe fatto seguito la condizione di apolidia del Sig. Rottmann.

Occorre, peraltro, sottolineare, ai fini che qui interessano, che il limite delle situazioni puramente interne assume rilievo – oltre che con riguardo alla delimitazione dell’ambito di intervento della Corte di giustizia – alla luce di un’idea, tipica dell’ordinamento comunitario, secondo cui la maggior parte dei diritti riconosciuti rappresenta un complemento della libertà di circolazione⁶⁸¹; è per questa ragione che un suo allentamento può determinare un’importante inversione di tendenza nelle logiche di integrazione in Europa.

In *Zambrano* e in *McCarthy*, si riscontra, in effetti, una cesura netta con la giurisprudenza tradizionale della Corte di giustizia, dal momento che, nei casi presi in esame, nessuno

⁶⁸⁰ Punto 19. Nel caso di specie, i coniugi Chen, allo scopo di eludere la nota “politica del figlio unico” vigente in Cina (cfr. C. BERNERI, *Chen e la cronaca di una rivoluzione: la cittadinanza europea*, cit., 143), si recano a Belfast, capitale dell’Irlanda del Nord, ove la Sig.ra Chen dà alla luce la piccola Catherine. Lo scopo è quello di fare acquisire alla piccola Catherine la cittadinanza irlandese, in conformità all’art. 6 dell’*Irish Nationality and Citizenship Act* del 1996, ai sensi del quale, le persone nate sull’isola, benché al di fuori dei confini dell’Eire, possono acquistare *iure soli* la cittadinanza irlandese. Una volta acquisita da Catherine la cittadinanza irlandese, questi si trasferivano in Galles ove richiedevano, e si vedevano negare, un permesso di soggiorno per la figlia in quanto cittadina irlandese residente in un altro Stato membro e un permesso di soggiorno derivato per la madre quale genitore affidatario.

⁶⁸¹ Sul punto cfr., da ultimo, S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 1 ss.

spostamento, neppure minimo, si era realizzato⁶⁸². I termini della questione paiono, in altri termini, rievocare, secondo una logica tipica del diritto costituzionale, l'idea del bilanciamento tra principi. In questo caso, però, si tratta di un bilanciamento quanto meno atipico, dal momento che sulla bilancia si trovano, da un lato, il principio dell'eguaglianza tra (tutti) i cittadini europei e, dall'altro, quello di attribuzione, che, essendo espressione di un principio regolatore delle fonti sulla produzione, dovrebbe esulare da simili operazioni di bilanciamento. La qual cosa, se si riflette bene, rinforza sempre più l'idea della naturale vocazione inclusiva dei diritti della persona umana, i quali non ammettono di essere compressi anche al costo di ricorrere a decisioni che siano dotate di effetti sistemici dirompenti, quali il definitivo abbandono delle situazioni puramente interne agli Stati⁶⁸³.

Una conferma della lettura qui accolta, con riguardo al superamento pressoché definitivo delle situazioni puramente interne agli Stati, si può, del resto, rinvenire nella più recente

⁶⁸² Nelle conclusioni alla causa, l'Avvocato generale Sharpston mette in evidenza la difficoltà di cogliere con esattezza l'elemento frontaliero, osservando che: "se si insiste sulla premessa secondo cui uno spostamento fisico in uno Stato membro diverso da quello di cui si è cittadini è necessario prima di poter invocare il diritto di soggiorno come cittadino dell'Unione, il risultato rischia di essere tanto strano quanto illogico. Supponiamo che un amico abbia portato Diego e Jessica in gita una volta o due al Parc Astérix a Parigi o sulle spiagge della Bretagna. Essi avrebbero in tal caso ricevuto servizi in un altro Stato membro. Se tentassero di far valere diritti derivanti dalla loro «circolazione», non si potrebbe dire che la loro situazione era «puramente interna» al Belgio. Sarebbe stata sufficiente una sola gita? O due? O di più? Sarebbe bastato un viaggio di un giorno oppure avrebbero dovuto rimanere una o due notti in Francia?" (punto 87).

⁶⁸³ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon story*, cit., 23, secondo la quale la sentenza *Zambrano* conferma proprio che "i diritti *universali* si impongono anche a prescindere dal loro espresso riconoscimento nel diritto positivo".

sentenza *del 15 novembre 2011 C -256*, in una fattispecie in buona sostanza analoga a quella risolta con la pronuncia *McCarthy*⁶⁸⁴. Ad avviso della Corte, che nel gioco dei richiami fa riferimento proprio al precedente *McCarthy*, “la posizione di un cittadino dell’Unione il quale (...) non abbia mai fatto uso della libera circolazione non può essere assimilata, per questa sola ragione, a una situazione puramente interna”⁶⁸⁵. Ancora una volta, quindi, la giurisprudenza europea conferma la sensazione di un progressivo e pressoché definitivo superamento della logica di separazione degli ordinamenti in tema di tutela dei diritti fondamentali della persona.

7. (Segue) la vexata quaestio delle discriminazioni al contrario

Il superamento del limite delle situazioni puramente interne agli Stati dischiude, inoltre, una serie di interessanti problematiche, che esulano dalla questione dello spazio d’azione riservato al diritto dell’Unione europea.

Più in generale, una simile questione si interseca con (e si converte in) quella delle “discriminazioni al contrario”⁶⁸⁶.

⁶⁸⁴ Anche in questo caso si discuteva, difatti, di un permesso di soggiorno derivato in favore di cittadini di paesi terzi, i quali desideravano vivere con i familiari, cittadini dell’Unione, e residenti in Austria, che, tuttavia, non avevano mai fatto uso della libera circolazione e che non erano a carico dei ricorrenti per quanto concerne i mezzi di sussistenza.

⁶⁸⁵ Punto 61.

⁶⁸⁶ In dottrina cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all’ordinamento degli Stati membri*, cit., 1794 ss.; B. NASCIMBENE, *Le*

L'applicazione del diritto di matrice eurounitaria in favore di un cittadino europeo migrante, che risieda in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza, può, difatti, talvolta tradursi, a guisa di un effetto patologico, in una discriminazione a danno dei cittadini dello Stato ospitante, i quali, non avendo fatto, per l'appunto, uso della libera circolazione, non possono invocare la disciplina sovranazionale più favorevole.

La questione delle *reverse discriminations* – ossia, per riprendere un'espressione già utilizzata dalla Corte costituzionale, di quelle “situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario”⁶⁸⁷ – rappresenta, del resto, un problema classico dell'ordinamento europeo, che, a ben vedere, rischia di mettere a dura prova l'effettività del principio d'eguaglianza formale fra i cittadini dell'Unione.

Sennonché, un simile problema è stato tradizionalmente ritenuto dalle istituzioni europee estraneo al diritto comunitario, essendo considerato, al più, come un effetto patologico, da risolvere in ambito nazionale. Difatti, la rimozione di questi effetti è stata sovente rimessa all'attività delle Corti costituzionali, le

discriminazioni all'inverso: Corte di giustizia e Corte costituzionale, in *Dir. Un. eur.*, 3/2007, 717 ss.; F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nella recente giurisprudenza comunitaria: rimedi insufficienti o esorbitanti?*, in *Riv. Dir. Un. eur.*, 4/2007, 917 ss.; I ZOPPI, *Le discriminazioni al rovescio*, in *Dir. com. e degli scambi internazionali*, 4/2006, 795 ss.; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, cit.

⁶⁸⁷ Cfr. punto 5 del Cons. in dir. della sentenza della Corte costituzionale n. 443 del 1997.

quali hanno via via lavorato con gli strumenti ad esse più consoni⁶⁸⁸.

Già nella sentenza *Uecker e Jacquet*⁶⁸⁹, la Corte di giustizia ha chiarito che “la cittadinanza dell’Unione non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario”⁶⁹⁰; la qual cosa implica che “le eventuali discriminazioni di cui possono essere oggetto i cittadini di uno Stato membro con riguardo al diritto di questo Stato rientrano

⁶⁸⁸ Cfr. C. SALAZAR, *Lisbon story*, cit., 26, la quale individua una duplice strada per superare il problema delle discriminazioni al contrario: la prima “di difficile praticabilità” è che la Corte costituzionale faccia ricorso ai controlimiti “in rapporto a una asseritamente intollerabile incisione sull’art. 3, c. 1, Cost”. La seconda strada, “che appare più facile da imboccare in quanto non rivolta a contestare frontalmente la sentenza *Küçükdeveci*” è quella per cui “dopo che sia stata effettivamente praticata la disapplicazione della norma interna nelle fattispecie di “rilievo europeo”, i giudici delle controversie analoghe le quali, però, non presentino i requisiti indicati dalla Corte europea, propongano la questione sulla normativa interna, chiedendo alla Consulta che essa non si limiti ad annullare seccamente quest’ultima per violazione della direttiva ma, pronunciando un’additiva ex art. 3, c. 1, Cost., generalizzi la tutela “europea”, assunta come *tertium comparationis*. La Corte potrebbe operare in tale senso – restaurando, così, l’eguaglianza di trattamento tra casi analoghi – laddove la soluzione trovata dai magistrati che hanno proceduto alla disapplicazione appaia conforme alla Costituzione e si palesi come quella che offra la tutela più intensa rispetto ad ogni possibile altra soluzione”.

Altri Autori hanno, invece, sostenuto l’idea di radicare proprio sulla cittadinanza europea l’elemento di collegamento tra il cittadino dello Stato membro e l’ordinamento, sicché la circostanza per cui si tratti di diritti di un cittadino europeo dovrebbe di per sé bastare per attrarre la fattispecie comunitaria fra quelle di rilievo europeo : cfr. M. CONDINANZI-A.LANG-B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, cit., 34. La conseguenza che ne deriverebbe sarebbe, tuttavia, quella di conferire alla cittadinanza europea una “valenza contrappositiva” e non più solo complementare rispetto a quella nazionale, oltre che una maggiore integrazione degli ordinamenti: cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze*, cit., 1797-1798.

⁶⁸⁹ Nei procedimenti riuniti C-64/96 e C-65/96.

⁶⁹⁰ Punto 23.

nella sfera di applicazione di quest'ultimo, per cui esse devono essere risolte nell'ambito del sistema giuridico nazionale del detto Stato"⁶⁹¹.

Con la sentenza n. 443 del 1997, la Corte costituzionale, con tutta probabilità escludendo di poter rimuovere l'effetto discriminatorio mediante la applicazione diretta del principio comunitario di non discriminazione – parametro inconferente poiché di matrice sovranazionale –, ha fatto ricorso alla tecnica della sentenza additiva, accertando la violazione dell'art. 3 Cost. e dichiarando, pertanto, incostituzionale l'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 – recante la “disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari” –, nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea. Giova, d'altra parte, rilevare come ora, almeno in Italia, il problema delle *reverse discrimination* sia stato espressamente affrontato al livello legislativo, affidando ai giudici ordinari il compito di neutralizzare gli effetti discriminatori prodotti dall'applicazione più favorevole del diritto dell'Unione europea⁶⁹².

⁶⁹¹ Punto 23.

⁶⁹² L'art. 14-*bis*, co. 2, della legge n. 11/2005, c.d. “legge Buttiglione” – introdotto dalla legge 7 luglio 2009, n. 88 –, difatti, dispone che: “le norme italiane di recepimento e di attuazione di norme e principi della Comunità europea e dell'Unione europea assicurano la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea residenti o stabiliti nel territorio nazionale e non possono in ogni caso comportare un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

Il tema delle *reverse discriminations* dischiude, ad ogni modo, una serie di questioni in ordine al destino dell'Unione, delle quali non si è, con tutta probabilità, ancora presa piena coscienza. È stata soprattutto la dottrina europeista a spingere verso un definitivo superamento di questo problema, che appare ai più ormai intollerabile. Una soluzione proposta è quella di chi si è mostrato favorevole ad una *Drittwirkung* del divieto (comunitario) di discriminazione in base alla nazionalità. La diretta applicazione del principio d'eguaglianza consentirebbe, difatti, di rimuovere ogni genere di discriminazione conseguente all'applicazione di norme del diritto dell'Unione europea, quand'anche si trattasse di casi concernenti i cittadini nazionali stanziali nei confronti dei singoli Stati membri di appartenenza.

Risulta assai arduo, tuttavia, prevedere le conseguenze che comporterebbe un simile approccio interpretativo. Se, con tutta evidenza, ne rimarrebbe assai fortificato il principio d'eguaglianza fra (tutti) i cittadini europei, con l'effetto di contribuire in modo ancora più deciso all'edificazione di quell'Europa delle persone da più parti auspicata, si corre il rischio di provocare una non indifferente metamorfosi dei connotati salienti dei modelli di giustizia costituzionale nazionali, che appaiono già in corso di trasformazione. Difatti, non è disagevole immaginare che ciò produrrebbe un sensibile incremento delle intrusioni della Corte di giustizia nella soluzione delle questioni (prima unicamente)

Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale". Per un commento a questa disposizione, cfr. F. VISMARA, *La disciplina della discriminazione «al contrario» nelle legge comunitaria 2008*, in *Dir. com. scambi intern.*, 1/2010, 141 ss.

“nazionali”, soprattutto quelle in tema di diritti fondamentali, con il correlativo effetto di una marginalizzazione del ruolo della Corte costituzionale quale giudice dei diritti. La qual cosa potrebbe, a ben vedere, innescare un interessante circolo virtuoso nel dialogo fra le Corti nazionali e quelle sovranazionali in tema di tutela dei diritti fondamentali – essendo destinate ad aumentare in modo esponenziale le occasioni per instaurare un dialogo sul punto –, con l’effetto di fare scaturire una sorta di gioco al rialzo ai fini nella tutela più intensa degli stessi⁶⁹³.

Non pare potersi escludere, difatti, che l’alternativa, facente capo ai giudici ordinari, relativa alla scelta fra il ricorso alla tecnica del rinvio pregiudiziale o la rimessione della questione di costituzionalità, potrebbe essere risolta privilegiando la giurisprudenza, nazionale o sovranazionale che sia, rivelatasi più garantista con riguardo alla soluzione del caso pendente dinanzi al giudice *a quo*. Senza contare, poi, che il sempre più frequente ricorso alla Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali potrebbe convertirsi, a sua volta, in una progressiva introduzione di evidenti elementi di diffusione⁶⁹⁴.

⁶⁹³ Cfr., da ultimo, A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell’ignoto o ritorno al passato?*, cit., 9 ss.; *amplius*, G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna 2010; S. TROILO, *(Non) di solo dialogo tra giudici vivranno i diritti? Considerazioni (controcorrente?) sui rapporti tra le Corti costituzionali e le Corti europee nel presente sistema di tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2011; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano 2012.

⁶⁹⁴ Nella relazione annuale per il 2012 del Presidente Gallo si può leggere: “quanto (...) alla diminuzione delle questioni incidentali, essa dipende da una molteplicità di fattori ben noti, in gran parte positivi, fra i quali assumono particolare rilievo l’applicazione diretta della normativa dell’Unione europea e, soprattutto, il più largo ricorso all’interpretazione conforme alla

all'interno del modello di giustizia costituzionale, con la già evidenziata, correlata emarginazione della funzione del sindacato accentrato della Corte costituzionale⁶⁹⁵. Il che appare, peraltro, destinato ad aumentare, se solo si considera che l'entrata in vigore della Carta dei diritti dovrebbe in teoria determinare un sensibile aumento del ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale, volto ad ottenere dalla Corte di giustizia un'interpretazione della Carta stessa⁶⁹⁶. Il principio d'eguaglianza (in ambito europeo) dimostra, quindi, di scardinare il sistema delle competenze, palesando una naturale vocazione espansiva.

Il profilarsi di simili scenari all'orizzonte potrebbe a bene vedere dare luogo ad una sensibile accelerazione verso un processo di integrazione in Europa, che si dirige sempre più ormai verso una progressiva federalizzazione dei diritti⁶⁹⁷. Sono questi i delicatissimi problemi che restano sullo sfondo della più recente giurisprudenza della Corte in tema di cittadinanza europea. Nelle conclusioni presentate nella causa *Zambrano*, l'Avv. Generale

Costituzione e alle norme europee sui diritti fondamentali. Segno, questo, di una sempre più acuta sensibilità costituzionale dei giudici comuni e di una piena consapevolezza della necessità di edificare un sistema integrato europeo di protezione delle libertà”.

⁶⁹⁵ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Una Costituzione «ottriata»*, in E. PACIOTTI (a cura di), *La Costituzione europea*, cit., 41 ss.; V. ONIDA, *Il problema della giurisdizione*, *ivi*, 133 ss.; R. ALONSO GARCÍA, *Il giudice nazionale come giudice europeo*, in *Quad. cost.*, 1/2005, 111 ss.; S. GAMBINO, *I diritti fondamentali dell'Unione europea fra «Trattati» (di Lisbona) e Costituzione*, cit., 80 ss.; Sul ruolo “costituzionale” della Corte di giustizia, cfr., inoltre, B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano 2012; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012.

⁶⁹⁶ Cfr. J. ZILLER, *Il nuovo assetto dei Diritti nei trattati Europei dopo Lisbona*, cit., 25.

⁶⁹⁷ Cfr. sul punto, da ultimo, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 568; L. AZZENA, *La rilevanza nel sindacato di costituzionalità*, cit., 152 ss.

Eleanor Sharpston pare, d'altra parte, rendersene effettivamente allorché, nel formulare la propria soluzione al problema delle situazioni puramente interne agli Stati membri, rievoca gli scenari della sentenza *Gitlow vs New York*, che ha notoriamente rappresentato un passo decisivo in ordine al processo di federalizzazione negli Stati Uniti d'America⁶⁹⁸. Ad avviso dell'Avvocato generale Sharpston, difatti, “a lungo andare, la regola più chiara sarebbe quella che rende la possibile tutela dei diritti fondamentali dell'Unione dipendente non dal fatto che una disposizione del Trattato fosse direttamente applicabile né dal fatto che il diritto derivato sia stato emanato, ma piuttosto *dall'esistenza e dalla portata di una competenza materiale dell'Unione*”.

Si tratta, a ben vedere, di una soluzione che potrebbe produrre l'effetto secondo cui “purché l'Unione abbia competenza (esclusiva o condivisa) in un particolare settore di diritto, i diritti fondamentali dell'Unione dovrebbero tutelare il cittadino dell'Unione *anche se tale competenza non è stata ancora esercitata*”. E benché la Corte di giustizia nella sentenza *Zambrano* non abbia assunto una posizione definitiva al riguardo, resta il fatto che, se una simile soluzione venisse accolta nei prossimi anni, la vincolatività del principio di attribuzione ne subirebbe una considerevole flessione, con una inevitabile

⁶⁹⁸ Punto 172. L'Avvocato generale Sharpston (punto 3) si chiede, inoltre, se la cittadinanza europea sia solo “la versione non economica della stessa categoria generica di diritti di libera di circolazione così come a lungo esistita per i soggetti economicamente attivi e per le persone che dispongono di risorse proprie”, ovvero se essa significhi “qualcosa di più estremo, ossia una cittadinanza vera e propria, dalla quale deriva una serie uniforme di diritti ed obblighi, all'interno di un'Unione di diritto nella quale il rispetto dei diritti fondamentali deve necessariamente svolgere un ruolo essenziale”.

scarnificazione della sovranità degli Stati nazionali. La qual cosa non pare, invero, lontana dal realizzarsi, se si guarda ai più recenti orientamenti giurisprudenziali⁶⁹⁹.

8. Verso un'ulteriore affievolimento della sovranità statale: la progressiva introduzione di limiti alla

⁶⁹⁹ Una applicazione generosa dell'art. 51 della Carta è stata realizzata di recente dalla Corte di giustizia nella sentenza *Åklagaren*, del 26 febbraio 2013 (causa C-617/10), con i commenti di R. CONTI, *Gerarchia fra Corte di Giustizia e Carta di Nizza-Strasburgo? Il giudice nazionale (doganiere e ariete) alla ricerca dei "confini" fra le Carte dei diritti dopo la sentenza Åklagaren (Corte Giust., Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10)*, in *www.diritticomparati.it*, 2013; F. FONTANELLI, *Fransson and the application of the Eu Charter of Fundamental rights to State measures – nothing new under the sun of Luxembourg*, ivi, 2013.

Nel caso di specie, un pescatore svedese aveva omesso di dichiarare il proprio reddito alle competenti autorità nazionali, che gli avevano, pertanto, applicato, prima, delle sanzioni fiscali in ragione del mancato versamento dell'Iva e, poi, lo avevano sottoposto a procedimento penale per frode fiscale. Da qui il ricorso dinanzi ai giudici nazionali e, poi, alla Corte di giustizia in via pregiudiziale, per supposta violazione dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali, contenente il divieto del *bis in idem*.

Discostandosi dalle conclusioni dell'Avvocato generale Villalón, che aveva sostenuto la tesi dell'incompetenza della Corte di giustizia, la Corte si ritiene competente ad entrare nel merito, poiché la disciplina nazionale relativa all'apparato sanzionatorio derivante dai comportamenti contrari alla normativa in tema di Iva costituisce un'attuazione della disciplina in tema di Iva, per l'appunto, che in quanto tale si inserisce nella logica di reprimere frodi ai danni degli interessi dell'Unione stessa, che è in ultima analisi destinataria del gettito di questi tributi (cfr. punto 24). Il fatto che le normative statali, costituenti la base giuridica per le sovrattasse e per i procedimenti penali, non siano state adottate, malgrado la approvazione della direttiva 2006/112, non esclude la competenza della Corte di giustizia, "dal momento che la loro applicazione mira a sanzionare una violazione delle disposizioni della direttiva summenzionata e pertanto ad attuare l'obbligo, imposto dal Trattato agli Stati membri di sanzionare in modo effettivo i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione" (punto 28).

***disciplina statale sulle condizioni di acquisto e di
revoca della cittadinanza nazionale***

La vocazione inclusiva della cittadinanza europea si spinge nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia al punto tale da incidere persino sulla disciplina delle condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza nazionale, ossia in uno di quegli ambiti materiali che, più degli altri, è espressione della sovranità statale⁷⁰⁰.

È, difatti, noto che esula dall'ambito della competenza dell'Unione europea la determinazione dei criteri di acquisto della cittadinanza nazionale, di cui l'art. 20 TFUE afferma la natura derivata, allorché dispone che “è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro”. Questa caratteristica della cittadinanza europea rappresenta, del resto, uno degli argini di maggiore consistenza al processo di federalizzazione dell'Unione europea. E, in effetti, la stessa Corte di giustizia ha chiarito, sin dalla sentenza Micheletti⁷⁰¹, che “la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro”⁷⁰².

Negli Stati federali, il rapporto tra la cittadinanza federale e quella statale è, d'altra parte, esattamente capovolto rispetto a quanto accade in Europa, poiché, in quegli Stati, lo *status* di cittadino federale è primario e originario, mentre la cittadinanza statale costituisce un accessorio di quella federale, che si acquista

⁷⁰⁰ Cfr. M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, cit., 5.

⁷⁰¹ Causa 369/1990, del 7 luglio 1992.

⁷⁰² Punto 10.

con la semplice residenza nello Stato membro. Ciò emerge, ad esempio, se si volge lo sguardo all'esperienza statunitense dal XVI emendamento alla Costituzione di Philadelphia, prevede che "tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti siano cittadini degli Stati Uniti e dello Stato membro in cui risiedono".

Ciò nondimeno, le differenze tra l'esperienza federale statunitense e quella europea possono assottigliarsi notevolmente se si adotta una prospettiva di tipo, non solo sincronico, ma soprattutto diacronico⁷⁰³. Come è stato, difatti, opportunamente rilevato⁷⁰⁴, negli Stati Uniti d'America la lacuna nel testo della Costituzione in ordine alla definizione del contenuto della cittadinanza federale diede luogo ad un complesso dibattito interpretativo tra contrattualisti e non contrattualisti. I primi sostenevano che l'acquisto della cittadinanza federale dovesse di necessità dipendere da quello della cittadinanza statale, mentre i secondi sostenevano la tesi per cui fosse il Congresso a dovere stabilire, in modo autonomo, i criteri di acquisto e di perdita della cittadinanza federale. Il dibattito era, del resto, influenzato notevolmente dalla questione della schiavitù e, segnatamente, della condizione giuridica degli schiavi liberati. Difatti, poiché alcuni Stati del Nord avevano concesso la cittadinanza statale agli schiavi liberati, concepire i rapporti tra le due cittadinanze alla stregua di un rapporto di derivazione avrebbe significato riconoscere a questi ultimi la cittadinanza federale, la qual cosa sarebbe stata difficilmente accettata dagli altri Stati membri.

⁷⁰³ Cfr. S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 66.

⁷⁰⁴ Cfr. S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, cit., 67, nota 2.

Giunta la questione alla Corte Suprema, con il caso *Scott vs Sanford*, questa si divise in modo netto: all'opinione di maggioranza del *Chief Justice* Taney, che accolse la tesi federalista, si contrappose la *dissenting opinion* del giudice *Cartis*, che sostenne la tesi diametralmente opposta. Fu, pertanto, solo dopo l'abolizione della schiavitù che venne approvato il XVI emendamento⁷⁰⁵.

Negli Stati Uniti, la primarietà della cittadinanza federale non rappresenta, quindi, un connotato originario – risalente alla Costituzione di Philadelphia del 1787 –, ma, piuttosto, il punto di arrivo di un percorso storico culminato nell'approvazione del XVI emendamento, rispetto al quale l'opera della giurisprudenza si è rivelata decisiva. Il che consente di accorciare le distanze ontologiche tra l'esperienza (federale) statunitense e quella dell'Unione europea.

Quanto sin qui osservato in ordine alla tutela dei diritti di cittadinanza, ha, peraltro, dato modo di fare emergere una sensibile distanza tra la condizione dei cittadini degli Stati membri e quella dei cittadini dei paesi terzi, essendo la condizione giuridica di questi ultimi ancora strettamente legata allo *status* occupazionale da essi assunto. Viceversa, per quanto concerne i cittadini europei, la Corte di giustizia, come si è visto, ha dimostrato di voler prendere sul serio il principio d'eguaglianza, confidando con tutta probabilità sull'idea di poter edificare una comunità di eguali. Il che è ben dimostrato dalla sorte che la

⁷⁰⁵ L'evoluzione storica della cittadinanza federale e dei suoi rapporti con la cittadinanza statale è messa a fuoco da V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, cit., 75 ss.; W. J. SCHRENK, *Cittadinanza e immigrazione*, in R. E. BOWIE-C. J. FRIEDRICH (a cura di), *Studi sul federalismo*, Milano 1959, 772 ss.

giurisprudenza europea ha fino ad ora riservato a tutti i potenziali elementi di freno al processo di federalizzazione europeo. Un chiaro sintomo di ciò si può, ad esempio, cogliere nella sostanziale disapplicazione del *Bill of rights*, nei confronti delle normative nazionale⁷⁰⁶, imperniandosi la tutela dei diritti fondamentali direttamente sulle norme dei Trattati.

Ora, tutto ciò produce, a ben vedere, l'effetto di preservare una certa dinamicità nel sistema di tutela dei diritti fondamentali, consentendo alla giurisprudenza di aggiornarne continuamente il catalogo o, comunque, di garantire un'interpretazione estensiva, dal momento che la fonte non scritta assicura meglio la funzione di costante aggiornamento dell'evoluzione positiva dei diritti fondamentali, sia al livello nazionale che internazionale. Ed, inoltre, cosa più importante, ciò consente, da un lato, di superare le ritrosie maturate, con il Protocollo n. 30, dalla Gran Bretagna e dalla Polonia e, poi, dalla Repubblica Ceca, alla vincolatività della Carta, segnatamente nella parte concernente i diritti sociali, nonché, dall'altro, di edulcorare in modo significativo i limiti applicativi della Carta stessa, contenuti nell'art. 51.

L'assenza di una disciplina sovranazionale in tema di condizioni di acquisto della cittadinanza europea, d'altra parte, presta il fianco ad una applicazione non uniforme del diritto europeo in tema di diritti fondamentali, contribuendo alla edificazione di una vera e propria "fortezza comunitaria" con riguardo alle condizioni di acquisto della cittadinanza da parte dei

⁷⁰⁶ Cfr. P. BIANCHI, *Il parametro superfluo*, cit., 145 ss.

cittadini dei paesi terzi⁷⁰⁷. L'esigenza di salvaguardare il principio della uniforme applicazione del diritto ha, in effetti, indotto parte della dottrina, e lo stesso Parlamento europeo⁷⁰⁸, ad auspicare un intervento, al livello propriamente sovranazionale, volto ad uniformare la disciplina in tema di condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza europea.

Ad avviso di alcuni, sarebbe opportuno armonizzare le disposizioni statali concernenti le condizioni di acquisto della cittadinanza⁷⁰⁹, mentre altri propendono addirittura per un ripensamento dei criteri di acquisto della cittadinanza europea, fondandola sul criterio della residenza nel territorio dell'Unione, sicché la residenza protratta in uno degli Stati membri potrebbe fare scaturire l'acquisto automatico e incondizionato della cittadinanza europea⁷¹⁰.

La stessa Corte di giustizia ha, peraltro, progressivamente maturato l'idea di sottoporre ad uno scrutinio di legittimità comunitaria proprio le norme nazionali in tema di acquisto e revoca della cittadinanza, benché si tratti di uno scrutinio che, fino ad ora, ha avuto un'incidenza solo "esterna"⁷¹¹. Tuttavia, non pare escluso che questo controllo sia destinato a divenire più intenso alla luce del novellato art. 20 del TFUE, che, dopo Lisbona, spoglia la cittadinanza europea del carattere

⁷⁰⁷ Cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all'ordinamento degli Stati membri*, cit., 1786.

⁷⁰⁸ Cfr. la risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione, in G.U.C.E., 16 dicembre 1991, C 326, 205.

⁷⁰⁹ Cfr. O'LEARY, *The evolving concept*, cit., 63 ss.

⁷¹⁰ Cfr. S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio d'eguaglianza*, cit., 65 ss.

⁷¹¹ Cfr. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit., 182.

complementare che aveva in origine, conferendole una natura *aggiuntiva*⁷¹².

Nella già richiamata sentenza *Micheletti*⁷¹³ la Corte di giustizia ha precisato che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale, pur rientrando in conformità al diritto internazionale nella competenza di ciascuno Stato membro, deve, nondimeno, essere “esercitata nel rispetto del diritto comunitario”⁷¹⁴ e, quindi, dei principi generali provenienti dal livello sovranazionale. Dacché discende che “non spetta, invece, alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell’attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell’esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato”⁷¹⁵. Nel caso *Kaur*⁷¹⁶, invece, la Corte di

⁷¹² Come è stato rilevato (F. DINELLI, *Recenti tendenze*, cit., 1781), quella che sembrerebbe un’operazione di “mera cosmesi linguistica”, in realtà potrebbe significare una maggiore autonomia della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale. Difatti, “mentre la cittadinanza complementare non può che seguire tutte le sorti della cittadinanza “principale” (...), non necessariamente lo stesso deve valere con riferimento ad una forma di cittadinanza che, essendo aggiuntiva, una volta acquisita dovrebbe poter godere di vita propria”.

⁷¹³ Cfr. sentenza 7 luglio 1992, causa C 369/1990, caso Micheletti.

⁷¹⁴ Punto 10.

⁷¹⁵ Punto 10. La questione era sorta nell’ambito di una controversia tra il signor Mario Vicente Micheletti e la *Delegación del Gobierno* della Cantabria: il signor Micheletti possedeva la doppia cittadinanza argentina e italiana e, tuttavia, l’amministrazione spagnola rigettava la richiesta del Sig. Micheletti di ottenere la concessione della tessera definitiva di residente comunitario, al fine di stabilirsi in Spagna come odontoiatra. Il rigetto si fondava sull’art. 9 del Codice civile spagnolo ai cui sensi, in caso di doppia cittadinanza, che non sia quella spagnola, deve prevalere quella corrispondente alla residenza abituale dell’interessato prima del suo arrivo in Spagna, ossia, nel caso di specie, la cittadinanza argentina.

giustizia nega una violazione del diritto comunitario, giacché l'adozione dell'*Immigration act* del 1971 “non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondeva alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti”⁷¹⁷.

La più recente giurisprudenza in tema di condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza consente di rilevare un processo di sensibile autonomizzazione della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale. Difatti, se in origine la cittadinanza europea aveva (e continua ad avere) una natura derivata rispetto a quella nazionale, la prima tende, tuttavia, a rendersi progressivamente un po' più autonoma dalla seconda⁷¹⁸, tanto che, se è vero che l'accessorio (la cittadinanza europea) non può determinare il principale (la cittadinanza nazionale), è altrettanto vero che il principale finisce per essere condizionato notevolmente dall'accessorio⁷¹⁹.

Da qui il ricorso al giudice spagnolo, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento amministrativo e il riconoscimento del suo diritto ad ottenere la tessera di residente comunitario al fine di svolgere l'attività lavorativa suddetta e il rilascio delle tessere di residenti ai membri della propria famiglia e, quindi, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, volto all'accertamento della conformità al diritto comunitario del predetto art. 9 del codice civile spagnolo.

⁷¹⁶ In cui si controverteva sul diritto di residenza nel Regno Unito della Sig.ra Kaur – cittadina britannica dei territori d'oltre mare, negato dalla normativa nazionale britannica sulla cittadinanza –.

⁷¹⁷ Punto 25.

⁷¹⁸ Cfr. N. LAZZERINI, *Cittadinanza dell'Unione: uno status derivato... ma anche un po' autonomo. La sentenza della Corte di giustizia sul caso Rottman*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2010.

⁷¹⁹ Cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all'ordinamento degli Stati*

Nella recente sentenza *Rottmann*⁷²⁰, ad esempio, la Corte di giustizia, completando il precedente della sentenza *Micheletti*, chiarisce che, per quanto la competenza in tema di condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza deve ritenersi attratta nella sfera esclusiva degli Stati membri, da esercitarsi nel rispetto del diritto dell'Unione, sicché, nell'esaminare la decisione di revoca della cittadinanza nazionale occorre verificare "se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato"; tale verifica spetta al giudice nazionale secondo il *test* di proporzionalità⁷²¹.

La Corte di giustizia, chiamata a decidere sul rinvio pregiudiziale proposto dal *Bundesverwaltungsgericht*, richiamata la sentenza *Micheletti*, osserva che l'esercizio della competenza in tema di condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza nazionale – qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, come in particolare nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella

membri, cit., 1786, che richiama le conclusioni dell'Avvocato generale della causa *Rottman*, Poiars Maduro.

⁷²⁰ Cfr. i commenti alla sentenza di M. SAVINO, *Dopo Rottmann: quale futuro per la cittadinanza europea?*, in *www.astrid.it*, 2012; F. FABBRINI, *Cosa vuol dire essere un cittadino europeo?*, in *www.diritticomparati.it*, 2010; S. COPPOLA, *Cittadinanza europea e prestazioni sociali: commento alla recente sentenza Rottmann*, in *www.europeanrights.it*, 2010.

⁷²¹ Cfr. la Sent. *Janko Rottman c. Freeistaat Bayern*, del 2010.

Nel caso di specie, il Sig. Rottman, già cittadino austriaco, aveva acquisito la cittadinanza tedesca dopo essersi trasferito in Germania, con la conseguente revoca della cittadinanza austriaca, a norma della legge nazionale sulla cittadinanza. Sennonché, le autorità competenti tedesche, dopo averla concessa, avevano revocato al Sig. Rottmann la cittadinanza tedesca, con il conseguenziale effetto di farlo divenire apolide. La ragione della revoca si fondava sul fatto che, ad avviso delle autorità amministrative nazionali, il Sig. Rottmann aveva commesso una frode, non avendo dichiarato alcuni precedenti penali a suo carico.

in questione nella causa principale – può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell’Unione, che deve svolgersi secondo un *test* di proporzionalità, rimesso al sindacato del giudice nazionale⁷²². *Test* che, nella vicenda *Rottmann*, pare assumere tratti assai penetranti, dal momento che la Corte, nei fatti, giunge quasi alla disapplicazione delle norme di diritto internazionale relative alle condizioni di acquisto e perdita della cittadinanza nazionale ed, in particolare, di quelle contenute nella Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia e nella Convenzione europea sulla cittadinanza, le quali non vietano ad uno Stato contraente di privare taluno della sua cittadinanza, quand’anche questi diventi in tal modo apolide, nel caso in cui tale cittadinanza sia stata ottenuta dall’interessato mediante una condotta fraudolenta, fornendo false dichiarazioni oppure dissimulando un fatto rilevante, ciò corrispondendo ad un motivo di pubblico interesse⁷²³.

Ora, resta pur sempre il fatto che gli orientamenti giurisprudenziali qui presi in esame appaiono ancora in via di definizione e che il riferimento ai “popoli dell’Europa”, contenuto

⁷²² Punti 47 e 48 della sentenza. Nella fattispecie in esame, la Corte di giustizia, peraltro, non si sottrae dall’introdurre una serie di indici relativi alle modalità di svolgimento del *test*. Difatti, come osserva la Corte (punto 56) “vista l’importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell’Unione, è necessario, nell’esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l’interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell’Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell’infrazione commessa dall’interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l’interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine”.

⁷²³ Cfr., da ultimo, sul punto L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, cit., 3 ss.

nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali, costituisce un limite considerevole alla attribuzione di una competenza propriamente europea in questa materia. Tuttavia, non è escluso che nuovi e più importanti scenari, dopo il Trattato di Lisbona, possano intravedersi all'orizzonte, una volta che sarà portato a completamento il processo di fundamentalizzazione della cittadinanza europea, che, nelle parole più volte utilizzate dalla Corte di giustizia, appare allo stato in corso di definizione.

Resta, peraltro, il fatto che questa giurisprudenza dimostra come, anche in ambiti particolarmente sensibili perché legati alla sovranità degli Stati nazionali, l'esigenza di assicurare una più intensa tutela dei diritti fondamentali non si arresta dinanzi al rischio di pervadere ambiti materiali gelosamente custoditi dagli Stati membri, quali le condizioni di acquisto e revoca della cittadinanza nazionale.

La giurisprudenza *Rottmann*, in particolare, mette in evidenza, per la prima volta, che la disciplina nazionale sulla cittadinanza ha un rilievo europeo, anche nei casi in cui non vengano in rilievo i diritti e i doveri connessi allo *status* di cittadino⁷²⁴. Del resto, il principio di proporzionalità, che appare destinato a condizionare la decisione di revoca degli Stati membri, sarà influenzato in modo deciso dal notevole accrescimento che la cittadinanza europea determinerà nel patrimonio giuridico della persona⁷²⁵.

⁷²⁴ Cfr. L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2010, 954; *contra*, F. FABBRINI, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 7/2010, 709.

⁷²⁵ Cfr. F. DINELLI, *Recenti tendenze*, cit., 1786.

CAPITOLO VI

Note conclusive. Cittadinanza, eguaglianza, diritti politici del non cittadino e integrazione europea al crocevia della dignità umana

Esiste una tensione costante, ancora in parte irrisolta, tra la funzione escludente degli *status* e, in modo particolare, della cittadinanza e quella includente dell'eguaglianza.

Nondimeno, la crisi degli Stati nazionali nell'era della globalizzazione, lo "spacchettamento" dei confini statuali⁷²⁶, il processo di denazionalizzazione del diritto e la diffusione di forme partecipative ad un livello sub- e sovra-nazionale tendono a fare sfumare un simile contrasto, spostando l'ago della bilancia in favore dell'eguaglianza.

L'utilizzo vieppiù incisivo di quest'ultima ha, difatti, fino ad ora consentito, invero più alla giurisprudenza che alla politica, di cogliere una naturale vocazione inclusiva insita nei principi in materia di diritti contenuti nella Carta costituzionale e nelle diverse Carte dei diritti fino ad oggi approvate al livello sovranazionale.

L'entrata in vigore della cittadinanza europea, il processo di integrazione europea ed il cammino della giurisprudenza costituzionale hanno evidenziato, poi, una radicale trasformazione di un'idea rapsodica dei rapporti tra la cittadinanza e l'eguaglianza. Il discorso sulla cittadinanza tende, cioè, ad

⁷²⁶ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 11.

affrancarsi da quello dell'appartenenza e dell'identità, attorno ai quali, per lungo tempo, essa ha ruotato nel linguaggio dei giuristi, per divenire un "discorso sui diritti"⁷²⁷: questa si trasforma, pertanto, in uno *status* volto a ricomprendere un patrimonio di diritti e doveri che ogni persona porta con sé in qualunque parte del globo⁷²⁸.

I sistemi giuridici tendono, peraltro, ad assumere in questo contesto i connotati idealtipici dei sistemi caotici e la teoria matematica del caos pare in grado di descrivere perfettamente l'andamento di questi sistemi, secondo un accostamento tra diritto e fisica che tende a trovare, oggi, progressivamente più consensi⁷²⁹.

Sempre precisando che si tratta di una metafora, l'estensione della sfera dei destinatari dell'eguaglianza, in ambito nazionale, e l'istituzione della cittadinanza europea, al livello europeo, rappresentano quelle minime variazioni di contesto, che, secondo il *butterfly effect*, possono nel lungo termine generare conseguenze in origine del tutto imprevedibili.

È, del resto, ciò che si è già realizzato, per mano della giurisprudenza costituzionale, con riguardo allo statuto costituzionale del non cittadino. Basti pensare che i diritti sociali, dopo aver vissuto per lungo tempo in una situazione di minorità, sono riusciti di colpo a riscattarsi mettendo in evidenza tutte le ambizioni inclusive, che, di necessità, devono connotare i diritti

⁷²⁷ S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza*, cit., 9.

⁷²⁸ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 192.

⁷²⁹ Cfr. C. SALAZAR, *Riunione delle cause nel giudizio sulle leggi e teoria del "caos", ovvero: della "leggerezza" (insostenibile?) del processo costituzionale*, cit., 358 ss.; R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, cit.

inviolabili, come tali entrando a fare parte, a tutti gli effetti, del patrimonio di diritti spettanti allo straniero (quanto meno quello regolarmente residente). Si tratta, peraltro, di una giurisprudenza che costituisce il naturale corollario di quell'impostazione inclusiva, in ordine ai destinatari del principio d'eguaglianza, accolta dalla Corte sin dalle prime decisioni.

Un simile processo di trasformazione è in atto anche al livello dell'Unione europea, ove la giurisprudenza della Corte di giustizia restituisce un'idea di cittadinanza, che, nata per evidenti scopi di integrazione economica, tende a maturare ambizioni inclusive nei confronti di tutti i cittadini europei, anche di quelli economicamente inattivi e/o stanziali.

Esiste, ad ogni modo, un *fil rouge*, talvolta celato nel *reasoning* delle decisioni concrete, che accomuna l'andamento della giurisprudenza costituzionale a quello della giurisprudenza europea: esso si risolve nella funzione inclusiva assolta dal metapprincipio della dignità umana. Questa, vera e propria bilancia sui cui le operazioni di bilanciamento si realizzano⁷³⁰, diviene shakespearianamente, e non solo in ambito nazionale, un vero e proprio "faro che sovrasta la tempesta e non vacilla"⁷³¹.

Le potenzialità insite in un simile sviluppo non appaiono, però, ancora del tutto realizzate, considerato che alcune vicende contingenti rischiano di rappresentare, a ben vedere, degli elementi di freno. Fra di essi, la scarsità delle risorse in tempi di crisi rischia, difatti, di rappresentare una pericolosa "china

⁷³⁰ G. SILVESTRI, *Lo stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, cit., 9 ss.

⁷³¹ C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 31.

scivolosa”⁷³² per i diritti mediamente più costosi. E, tuttavia, dal mondo dell’economica e, più di recente, dalla stessa giurisprudenza costituzionale provengono spinte in ordine ad una valorizzazione delle garanzie costituzionali.

Da un lato, in controtendenza rispetto a politiche di *austerity*, si auspica un intervento più deciso dello Stato, mediante un più intenso ricorso a politiche neokeynesiane⁷³³; dall’altro, la giurisprudenza costituzionale mette bene in evidenza come la *salus rei publicae* non ammette rimedi extra costituzionali, poiché l’emergenza deve essere, per l’appunto, affrontata con i rimedi consentiti dall’ordinamento costituzionale.

Ed, in questa luce, lo sviluppo del processo di integrazione europea ed il rafforzamento politico dell’Unione attorno ai diritti rimane uno dei modi migliori per opporre alla “riscossa” del diritto privato, recata dalla globalizzazione, una rete di protezione allestita dal diritto pubblico attorno alla dignità umana⁷³⁴.

Se, nel dialogo fra la Corte costituzionale e le Corti europee, emerge una progressiva scarnificazione del contenuto della cittadinanza-appartenenza, in favore della cittadinanza-partecipazione incardinata su un’idea elettiva della appartenenza – basata sulla residenza –, non si rinvergono più valide ragioni per cui i diritti politici debbano rimanere in una posizione

⁷³² A. RAUTI, *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, cit., 1.

⁷³³ L. VENTURA, *L’irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, cit., 573; P. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!*, cit., 109 ss.

⁷³⁴ Cfr. M. FORTINO SILVESTRI, *Il soggetto privato di fronte alle «nuove» tecnologie: alcuni profili problematici*, cit., 97 ss.; C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 29.

marginale, risentendo una simile impostazione di una logica “darwinista”⁷³⁵.

Come, del resto, emerge dal recente riconoscimento del *legal value* alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che, com’è noto, positivizza il principio di indivisibilità dei diritti, le tassonomie miranti a descrivere le classi dei diritti fondamentali non appaiono oggi più adeguate a descrivere la realtà in continuo movimento, rivestendo, tali classificazioni, un’efficacia unicamente a scopi didattici. I diritti (tutti i diritti) fondamentali non sono, dunque, leibnizianamente monadi non comunicanti tra di loro, poiché tutti i diritti costituzionali sono al contempo diritti di difesa, diritti a prestazione e diritti di partecipazione⁷³⁶. Pertanto, l’affermazione che i diritti politici sono diritti fondamentali del solo cittadino si converte nella negazione della natura inviolabile degli altri diritti di cui è incontestata la vocazione universale.

Il contesto delle società multiculturali e l’esigenza di una “rivoluzione dell’eguaglianza”⁷³⁷ rendono oggi anacronistiche le tesi volte a rinvenire limiti costituzionali all’estensione della titolarità dell’elettorato attivo e passivo. Difatti, alcuni recenti filoni giurisprudenziali confermano proprio l’idea, ormai diffusa nel panorama europeo, che non via siano limiti costituzionali invalicabili ad una simile estensione.

Il legame tra la residenza e la titolarità dei diritti politici, che consegue al processo di integrazione europea e ad una

⁷³⁵ C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, cit., 20.

⁷³⁶ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 79 ss.; ID., *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 50 ss.

⁷³⁷ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 14.

rilettura comunitariamente conforme delle norme sulla partecipazione politica, alla luce dell'art. 11 e del novellato art. 117, comma 1, e la valorizzazione del lavoro quale strumento di partecipazione democratica consentono di ritenere superata l'idea, risalente alle teorie ottocentesche dell'elettorato come "pubblica funzione", che considera i diritti politici come un "attributo della nazionalità".

Tutto ciò non pare supportare, d'altro canto, la tesi di chi sostiene che i diritti politici degli stranieri siano diritti legislativi, come tali rimessi alla discrezionalità del legislatore. Un'interpretazione evolutiva della Carta costituzionale alla luce della giurisprudenza della Corte fa sì che essi siano diritti costituzionali *pleno iure*, che già spettano allo straniero, cittadino di paese terzo, residente nel territorio italiano che contribuisce al progresso materiale o spirituale della società, quali diritti nuovi fondati su una interpretazione evolutiva della Carta alla luce del principio d'eguaglianza.

Il contrario si tradurrebbe nella negazione dell'essenza democratica della forma di Stato, introducendo una scissione, antidemocratica per l'appunto, fra la sfera dei governanti e quella dei governati⁷³⁸.

Il principio di indivisibilità dei diritti, nonché quello di corrispondenza tra diritti e doveri sancito dall'art. 2 Cost., rendono, pertanto, urgente un intervento del legislatore, la cui inerzia si converte altrimenti in una violazione (derivante da mancata attuazione) della Carta costituzionale. Un simile

⁷³⁸ Cfr. A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, cit., 427 ss.

intervento dovrà, però, riguardare tutti i livelli della partecipazione, da quello locale a quello nazionale, poiché, diversamente, una tale frammentazione rischierebbe a sua volta di determinare uno strappo costituzionale, non rinvenendosi a tale livello una analoga parcellizzazione.

La soluzione più corretta, per sfruttare al massimo le potenzialità insite nel processo di inclusione già in atto al livello locale, pare essere quella che muove dall'approvazione di una "specifica clausola di investitura" da parte del legislatore statale, previa determinazione, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere *a)* e *p)*, degli aspetti di fondo della disciplina, riservando poi agli Statuti comunali la determinazione di quelli secondari⁷³⁹.

Un simile intervento potrebbe, difatti, consentire al contempo di preservare le ragioni dell'autonomia comunale e di realizzare una maggiore inclusione della popolazione immigrata. Tuttavia, a tale scopo, occorre limitare la disciplina in questione agli aspetti davvero fondamentali della materia, quali: il limite minimo di tempo di residenza regolare prevista sul territorio; la presenza di condizioni ulteriori come la regolarità dell'ingresso, del soggiorno e dell'attività lavorativa, nonché gli eventuali limiti di accesso alle cariche, onde evitare una estensione della partecipazione a macchia di leopardo, che potrebbe recare qualche problema per le ragioni dell'eguaglianza⁷⁴⁰.

Un intervento analogo potrebbe, poi, *mutatis mutandis*, seguire nella prospettiva, più ampia, della partecipazione al livello provinciale, regionale e, quindi, nazionale. Occorre, difatti,

⁷³⁹ Cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 159.

⁷⁴⁰ Cfr. C. SALAZAR, *Brevi note*, cit., 159.

ormai rilevare come, da un lato, il binomio legge/sovranità appare in crisi e che, dall'altro, la rinnovata composizione della Repubblica scolpita dall'art. 114 Cost. e la natura del rapporto che si instaura tra l'elettore e gli eletti, che appare *pleno iure* di rappresentanza politica⁷⁴¹, non consentono di sostenere una simile parcellizzazione del concetto di partecipazione, benché tale tendenza sia diffusa nel resto d'Europa.

Guardando all'Europa, la cittadinanza europea tende ad affrancarsi, nei più recenti sviluppi giurisprudenziali, dalla matrice funzionalistica che la caratterizzava alle origini. La giurisprudenza della Corte di giustizia dimostra, difatti, come la cittadinanza europea tende a divenire progressivamente uno *status* fondamentale, che vanta ambizioni inclusive anche nei confronti di chi, in quanto economicamente inattivo, rimane ai margini del processo di produzione economica.

Tutto ciò determina, inoltre, una trasformazione dello stesso principio di eguaglianza/non discriminazione, il quale, se all'origine appariva destinato a vivere di singoli divieti, tende oggi a divenire a tutti gli effetti un principio generale d'eguaglianza, che si sgancia, da un lato, dalla logica funzionalistica che lo caratterizzava agli albori del processo di integrazione e, dall'altro, dagli esigui confini applicativi previsti dai trattati, secondo un *trend* che appare destinato a consolidarsi, se solo si riflette sull'espresso riconoscimento ora contenuto nell'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁷⁴¹ Cfr. A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, cit., 753 ss.; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, cit., *passim*; A. RUGGERI, *Note introduttive*, cit., 20.

Il ravvicinamento dell'idea comunitaria dell'eguaglianza a quella costituzionale è, peraltro, all'origine di un progressivo superamento dei confini applicativi dei diritti fondamentali nel costituzionalismo *multilevel*. Il principio di separazione degli ordinamenti appare, difatti, decisamente allentato proprio sotto i colpi della giurisprudenza sulla cittadinanza europea, tanto da farlo ritenere ad alcuni del tutto privato di un contenuto pratico.

L'impianto del *Bill of rights* dell'Unione europea mette, pertanto, in evidenza "la sua attitudine a costituire il punto di riferimento dei diritti umani anche al di là del raggio d'azione dell'Unione"⁷⁴².

Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la giurisprudenza sull'accesso *cross boarder* ai diritti sociali mettono, poi, in evidenza la costruzione giurisprudenziale di una solidarietà "asimmetrica", che rievoca l'ideale habermasiano della "solidarietà tra estranei"⁷⁴³. Il possesso dello *status* di cittadino dell'Unione costituisce, difatti, di per sé, un titolo privilegiato per l'accesso alle prestazioni sociali negli Stati membri ospitanti, anche al costo di disapplicare la condizione di autosufficienza economica contenuta nella direttiva n. 38/2004. Il che contribuisce, come può intuirsi, alla diffusione di un nuovo senso di appartenenza all'Unione europea.

Benché si tratti di un'idea di appartenenza che prescinde da un compiuta dimensione partecipativa democratica, sarà assai interessante monitorare gli sviluppi della giurisprudenza europea

⁷⁴² F. SORRENTINO, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, cit., 148.

⁷⁴³ Cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, cit., 171 ss.; conf. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 220.

su questo punto, al fine di valutare quale impatto ne possa conseguire in ordine alla diffusione di un incondizionato *rights to travel* in favore del cittadino europeo, nonché in ordine al persistente valore della condizione di autosufficienza economica e delle deroghe al principio della parità di trattamento, contenute nell'art. 24.2. della direttiva 38/2004, le quali sembrano destinate ad essere sottoposta ad un più stringente vaglio di compatibilità con i Trattati.

Tuttavia, anche a questo livello emerge l'esigenza di recuperare la dimensione politica dell'Unione europea e di ristabilire, fra l'altro, il corretto rapporto di biunivocità tra diritti e doveri, i quali al momento, malgrado il riferimento contenuto nei Trattati, appaiono del tutto assenti in ambito europeo.

Una dimensione partecipativa propriamente sovranazionale, che al momento appare del tutto in costruzione, si scontra, difatti, con il *deficit* democratico delle istituzioni europee, con la pressoché inesistenza di una politica comune, con l'assenza di partiti politici su scala sovranazionale e, in ultima analisi, di programmi politici europei. In questa logica, il tentativo di rafforzare la dimensione propriamente sovranazionale emerge dalla elevazione del *Bill of rights* allo stesso grado dei Trattati, che, insieme al Trattato di Lisbona, dimostra di non aver accantonato affatto l'ambizione di realizzare un vero e proprio processo costituente, che appare tuttora in corso⁷⁴⁴, soprattutto allorché si afferma che “il presente trattato segna una nuova tappa del processo di creazione di un'unione sempre più stretta

⁷⁴⁴ Cfr. C. SALAZAR, A Lisbon story, cit., 30.

tra i popoli dell'Europa"⁷⁴⁵. Il che è confermato dall'opera di costante disapplicazione, da parte della Corte di giustizia, di tutti gli ostacoli predisposti dai Lillipuziani (gli Stati membri), volti ad impedire al gigante Gulliver dell'Unione europea di rialzarsi⁷⁴⁶.

Il neonato art. 2 del TUE riconosce, d'altra parte, tra i valori caratterizzanti l'identità europea, collocandoli in una posizione apicale tra quelli cui si ispira l'Unione, i valori della *dignità umana*, della *libertà*, dell'*uguaglianza* e della *solidarietà*, che vivono e si implementano nel contesto di una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione e dalla *solidarietà*; valori destinati ad una maggiore diffusione allorché il processo di adesione alla Cedu venga completato.

In questo rinnovato contesto giuridico, si può, pertanto, immaginare ed auspicare che la dignità umana sia destinata a fungere, anche nell'ordinamento europeo, da "bussola" per le operazioni volte a ricomporre caso per caso i conflitti tra diritti delle diverse generazioni⁷⁴⁷, costituendo questa, in ultima analisi, la bilancia che consente le operazioni di bilanciamento e che, come tale, non può essere fagocitata in queste operazioni⁷⁴⁸.

In effetti, la più recente giurisprudenza europea dimostra che, anche in questo contesto, è il valore della massima realizzazione della dignità umana ad autoimporsi, anche a costo di scardinare alcune logiche su cui si regge l'ordinamento europeo. La Corte di giustizia si spinge, difatti, fino ad incidere proprio su

⁷⁴⁵ Cfr. art. 1, par. 2, TUE.

⁷⁴⁶ Cfr. J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?*, cit., 527 ss.

⁷⁴⁷ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon story*, cit., 18.

⁷⁴⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, cit.

ambiti tradizionalmente rimessi alla sovranità degli Stati nazionali, quali la questione delle discriminazioni al contrario, il limite delle situazioni puramente interne agli Stati e la disciplina sulle condizioni di acquisto e di revoca della cittadinanza nazionale. Il che conferma l'idea di una trasfigurazione, in senso oggettivo, del contenuto della sovranità.

Tutto ciò si traduce in un processo di federalizzazione mediante i diritti, che ruota attorno al paradigma inclusivo della cittadinanza europea. Negli Stati federali il rapporto tra la cittadinanza federale e quella statale è, com'è noto, esattamente capovolto rispetto a quanto accade in Europa, poiché, in quegli Stati, lo *status* di cittadino federale è primario e originario, mentre la cittadinanza statale costituisce un accessorio di quella federale, che si acquista con la semplice residenza nello Stato membro.

Sennonché, una simile giurisprudenza tende progressivamente a rendere più autonoma la cittadinanza europea da quella statale, tanto da auspicarsi un intervento del legislatore europeo, volto ad armonizzare le disposizioni statali concernenti le condizioni di acquisto della cittadinanza, o, addirittura, a rideterminare i criteri di acquisto della cittadinanza europea, fondandola sul criterio della residenza nel territorio dell'Unione, sicché la residenza protratta in uno degli Stati membri potrebbe fare scaturire l'acquisto automatico e incondizionato della cittadinanza europea.

Ora, sebbene si tratti pur sempre di sviluppi giurisprudenziali, che si scontrano con il limite del riferimento ai "popoli dell'Europa", contenuto nei Trattati, non può, nondimeno,

escludersi che la storia del cammino dell'integrazione europea sia una storia ancora tutta da scrivere nei prossimi anni, soprattutto allorché sarà portato a completamento il processo di fondamentalizzazione della cittadinanza europea, che, nelle parole più volte utilizzate dalla Corte di giustizia, appare allo stato in corso di definizione.

INDICE BIBLIOGRAFICO

- AA.VV.**, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, (a cura di ASGI-FIERI), Torino 2005;
- ABBONDANTE F.-PRISCO S.**, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it.*, 2009;
- ADAM R.**, *Prime riflessioni in tema di cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. intern.*, 1992, 622 ss.;
- ADAMO U.**, *Contenuti necessari e contenuti eventuali degli statuti delle Regioni e delle Comunità Autonome: la questione dei principi e dei Diritti*. Tesi di dottorato, consultabile all'indirizzo web <http://etd.adm.unipi.it/t/etd-11262012-192030/>;
- AGRÒ A. S.**, *Art. 3*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione Principi fondamentali (Art. 1-12)*, Bologna-Roma 1975, 123 ss.;
- ALAIMO A.-CARUSO B.**, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 82/2010;
- ALEXY R.**, *Teoria dei diritti fondamentali*, trad. it., Bologna 2012;
- ALGOSTINO A.**, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli 2005;
- ALGOSTINO A.**, *I diritti politici dello straniero*, Napoli 2006;
- ALGOSTINO A.**, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in D'IGNAZIO G.-GAMBINO S. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Milano 2010, 427 ss.;

ALLEGRETTI U., *I diritti sociali*, in *www.luiss.it*, 2004;

ALLEGRETTI U., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.*, agg. VI, Milano 2011, 295 ss.;

ALONSO GARCÍA R., *Il giudice nazionale come giudice europeo*, in *Quad. cost.*, 1/2005, 111 ss.;

AMADEO S., *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo "inattivo"*, in *Dir. Un. eur.*, 1/2011, 72 ss.;

AMATO G., *Intervento al Convegno annuale dell'associazione dei costituzionalisti: l'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2005, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*,

AMATO G., *Poteri e sovranità nel mondo globale (traccia provvisoria). Relazione al Convegno annuale AIC, "Costituzionalismo e globalizzazione"*, Salerno, 23-24 novembre 2012, in *www.rivistaaic.it*, 2012;

AMIRANTE C., *La Costituzione come "sistema di valori" e la trasformazione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca*, in *Pol. dir.*, 1981, 9 ss.;

AMIRANTE C., *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, Roma 2003, Agg. XI, vol. VI, 1 ss.;

AMORTH A., *La Costituzione italiana*, Milano 1948;

ANGIOLINI V., *Il diritto di voto: profili costituzionali e autonomie locali*, in AA.VV., *Nuovi Cittadini in Europa. Nuovi diritti delle città*, Padova 2004, 133 ss.;

ANGIOLINI V., *Diritti umani. Sette lezioni*, Torino 2013;

ANZON A., *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2004;

- APPICCIAFUOCO L.**, *Lo status sociale dei cittadini europei economicamente non attivi: una “cittadinanza sociale di mercato europeo”?*, in TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari 2011, 279 ss.;
- ARENA A.**, *Il limite della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia in presenza di situazioni puramente interne: la sentenza Sbarigia*, in *Dir. Un. eur.*, 1/2011, 201 ss.;
- ASTONE F.-MANGANARO F.-ROMANO TASSONE A.-SAITTA F.** (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Soveria Mannelli 2009;
- ATTALI J.**, *La crisi e poi?*, Roma 2009;
- AZZARITI G.**, *Il futuro dei diritti fondamentali nell’era della globalizzazione*, in *Pol. dir.*, 3/2003, 3 ss.;
- AZZARITI G.**, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari 2005;
- AZZARITI G.**, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Roma 2006;
- AZZARITI G.**, *Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico*, in *Dir. pubblico*, 1/2008, 188 ss.;
- AZZARITI G.**, *Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell’Europa politica*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 2009, 3 ss.;
- AZZARITI G.**, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubblico*, 2/2011, 425 ss.;
- AZZARITI G.**, *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell’Unione europea*, in *www.europeanrights.eu.*, 2011;
- AZZENA L.**, *L’integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino comunitario al cittadino europeo*, Torino 1998;

AZZENA L., *La rilevanza nel sindacato di costituzionalità dalle origini alla dimensione europea*, Napoli 2012;

BALBONI E., *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna 2001, 19 ss.;

BALDASSARRE A., *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, 1 ss.;

BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, XI, 1989, 3100 ss.;

BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, 1 ss.;

BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 4/1991, 639 ss.;

BALDIN S., *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005;

BALIBAR E., *Europe, Constitution, Frontière*, Bègles 2005 ;

BALIBAR E., *Cittadinanza*, Torino 2012;

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano 1972;

BARBERA A., *Principi fondamentali. Art. 2*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1975, 50 ss.;

BARBERA A., *Esiste una «costituzione europea»?* , in *Quad. cost.*, 1/2000, 59 ss.;

BARBERA A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in ID. (a cura di), *Una e indivisibile*, Milano, 2007, 9 ss.;

- BARBERA M.**, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia 2000;
- BARBERA M.** (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano 2007;
- BARBERA M.**, *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo “multilivello”*, in *www.europeanrights.it.*, 2011;
- BARDUSCO A.**, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Milano-Varese 1967, 127 ss.;
- BARILE P.**, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953;
- BARILE P.**, *I diritti umani come diritti costituzionali*, in CAPRIOLI S.-TREGGIARI F. (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Perugia 1992, 82 ss.;
- BARONE G.**, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002;
- BARONE G.**, *Diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6/2004, 1249 ss.;
- BARTOLE S.**, *La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, 1/1997, 1 ss.;
- BARTOLE S.**, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale*, 2004;
- BASCHERINI G.**, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli 2007;
- BASCHERINI G.**, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in BALDUZZI R.- CAVINO M.- GROSSO E.- LUTHER J. (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi.*, Atti del

Convegno di Acqui Terme-Alessandria, 9-10 giugno 2006, Torino 2007, 86 ss.;

BASCHERINI G.-CERVO A., *I diritti sociali degli immigrati*, in PINELLI C. (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze 2012, 17 ss.;

BASCHIERI G.-BIANCHI D'ESPINOSA L.-GIANNATTASIO C., *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze 1949;

BASSANINI F.- TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna 2010;

BAUMAN Z., *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma 2005;

BECK U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma 1999;

BELLETTI M., *La definizione dell'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere compete alla legge regionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2004;

BENDETTELLI M. V., *Il giudizio di uguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità Europee*, Padova 1989;

BENHABIB S., *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, trad. it., Bologna 2005;

BENHABIB S., *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano 2006;

BENHABIB S., *Cittadini globali*, Bologna 2008;

BERGAMINI E., *Il difficile equilibrio tra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto alla vita familiare e abuso del diritto*, in *Dir. Un. eur.*, 2/2006, 347 ss.;

BERNERI C., *Le pronunce Zambrano e McCarty: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulle unioni familiari tra cittadini comunitari ed extracomunitari*, in *Quad. cost.*, 3/2011, 696 ss.;

BERNERI C., *Chen e la cronaca di una rivoluzione: la cittadinanza europea*, in CARTABIA M. (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna 2011, 143 ss.;

BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 1997, 3 ss.;

BESSON S.- UTZINGER A., *Introduction: Future Challenges of European Citizenship. Facing a Wide-open Pandora's Box?*, in *European Law Journal*, 2007, 573 ss.;

BETTINELLI E., *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino 1990, 217 ss.;

BETTINELLI E., *Elezioni politiche*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino 1990, 485 ss.;

BETTINELLI E., *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in *www.astrid.it*;

BIANCHI P., *I diritti sociali dopo Lisbona: prime risposte dalla Corte di giustizia*, in CAMPEDELLI M.-CARROZZA P.-PEPINO L. (a cura di), *Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna 2010, 123 ss.;

BIANCHI P., *Il parametro superfluo. La Carta di Nizza nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in CAMPANELLI G.-DAL CANTO F.-MALFATTI E.-PANIZZA S.-PASSAGLIA P.-PERTICI A. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino 2010, 145 ss.;

BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003;

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano 2011, 271 ss.;

BILANCIA P.-DE MARCO E., *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano 2004;

BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992;

BIN R., *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, 14/2000, 15 ss.;

BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 365 ss.;

BIN R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 15 ss.;

BIN R., *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, Milano 2013;

BIN R.-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino 2006;

BIONDI F., *Voce Livelli essenziali delle prestazioni*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano 2006, 3565 ss.;

BIONDI DAL MONTE F., *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *www.forumcostituzionale.it*;

BIONDI DAL MONTE F., *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona. Relazione al convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza"*, in *www.gruppodipisa.it* 2012;

BIONDI DAL MONTE F., *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti politiche e competenze*, Bologna 2013, 91 ss.;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Diritto e società*, 4/1979, 701 ss.;

BISCOTTINI G., *La condizione giuridica degli italiani non appartenenti alla Repubblica*, in *Annali dell'Università di Camerino*, 1950, 23 ss.;

BISCOTTINI G., *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, Milano 1960, 159 ss.;

BISCOTTINI G., *I diritti fondamentali dello straniero*, in AA. VV., *Studi in onore di Biondo Biondi*, III, Milano 1965, 347 ss.;

BISCOTTINI G., *Il principio di reciprocità nell'ordinamento italiano*, in *Dir. intern.*, 1/1967, 47 ss.;

BISIGNANO V., *L'integrazione dei cittadini stranieri in Puglia. Commento alla legge regionale n. 32/2009*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 513 ss.;

BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino 1984;

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino 1990;

BOBBIO N., *Eguaglianza e libertà*, Torino 1995;

BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in ID., *Elementi di politica*, Torino 1998, 198 ss.;

BOLOGNINO D., *Le nuove frontiere della cittadinanza sociale*, in DE MARTIN G. C.-BOLOGNINO D. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova 2010, 83 ss.;

BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 483 ss.;

BONETTI P., *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie all'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *www.federalismi.it.*, 11/2003;

BORIA P., *Art. 53*, in BIFULCO R.- CELOTTO A.- OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 1055 ss.;

BRONZINI G., *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato. Il ruolo della Corte di Giustizia. Relazione svolta all'incontro di studio organizzato dal Csm (Roma 1-3 febbraio 2010) su i diritti fondamentali nell'ordinamento*, in *www.csm.it*;

BRONZINI G., *Il modello sociale europeo*, in BASSANINI F.- TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato europeo*, Bologna 2010, 119 ss.;

BRONZINI G., *Il plusvalore giuridico della Carta di Nizza*, in COSIO R.-FOGLIA R. (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Milano 2013, 111 ss.;

BRUNELLI G., *Divieto di discriminazione e diritti di cittadinanza*, in CALVIERI R. (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino 2006, 3 ss.;

BRUNELLI G., *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2008, 541 ss.;

BURATTI A., *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010;

BUZZACCHI C., *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna 2001, 59 ss.;

BUZZACCHI C., *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011,

CALVANO R., *Cittadini «statici» e diritti diseguali*, in *Giur. cost.*, 3/2011, 2536 ss.;

CAMERLENGO Q., *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano 2007;

CAMMELLI M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *www.forumcostituzionale.it*;

CAMPIGLIO L.-TIMPANO F., *La dimensione economica della coesione sociale: lavoro, famiglia e welfare state*, in A. QUADRIO CURZIO (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna 2001, 395 ss.;

CANCILLA F. A., *Servizi del Welfare e diritti sociali nella prospettiva europea*, Milano 2009;

CANNIZZARO E., *Art. 10*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 252 ss.;

CANTORE C. M., *La sentenza Zambrano della CGUE: una 'rivoluzione copernicana'?*, in *www.diritticomparati.it*, 2011;

CAPONIO T., *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2004, 789 ss.;

CAPPUCCIO L., *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza comunitaria tra espansione dei diritti e tecniche di decisione*, in BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P. (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, Napoli 2009, 875 ss.;

CARAVITA DI TORITTO B., *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova 1984;

CARAVITA DI TORITTO B., *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici. Relazione al convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti "Lo Statuto*

costituzionale del non cittadino”, Cagliari 16 ottobre 2009, (testo non definitivo), in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*,

CARETTI P., *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 27 ss.;

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2005;

CARETTI P., *I diritti e le garanzie (traccia provvisoria). Relazione al Convegno annuale AIC, “Costituzionalismo e globalizzazione”*, Salerno, 23-24 novembre 2012, in *www.rivisaaic.it*, 2012;

CARDONE A., *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*;

CARDONE A., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano 2012;

CARIDÀ R., *La cittadinanza*, in VENTURA L.-NICOSIA P.-MORELLI A.-CARIDÀ R., *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino 2010, 143 ss.;

CARINCI F.-PIZZOLATO A., *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lavoro e diritto*, 2/2000, 286 ss.;

CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris 1922;

CARROZZA P., *Nazione*, in *Digesto discipl. pubbl.*, vol. XVI, Torino 1994, 126 ss.;

CARROZZA P., *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in CAMPEDELLI M.-CARROZZA P.-PEPINO L. (a cura di), *Diritto di welfare*, cit., 207 ss.;

CARROZZA P., *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE

F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 27 ss.;

CARTABIA M., *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, VI, Aggiornamento, Roma 1995, 4 ss.;

CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995;

CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in ID., (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna 2007, 13 ss.;

CARTABIA M., *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in BASSANINI F.-TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 99 ss.;

CASADONTE A.-GUARISO A., *L'azione civile contro la discriminazione: rassegna di giurisprudenza dei primi dieci anni*, in *Dir. imm. e citt.*, 2/2010, 59 ss.;

CASAMASSIMA V., *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull'immigrazione. Commento alla legge regionale n. 13/2009*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 471 ss.;

CASETTA E., *Diritti pubblici subbiettivi*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, 791 ss.;

CASSESE A., *Art. 10*, in, BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 461 ss.;

CASSESE S., *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2/1996, 869 ss.;

CASSESE S., *Il diritto globale*, Torino 2009;

CASTELLI L., *Il ruolo degli enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti*

di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni, Milano 2012, 163 ss.;

CASTORINA E., *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano 1997;

CECCANTI S., *Intervento al Convegno «Da immigrati a cittadini: migliorare la partecipazione e costruire la rappresentanza»*, consultabile all'indirizzo web www.nessunluogolontano.it;

CELLAMARE G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino 2006;

CELOTTO A., *Art. 20*, in BIFULCO R.-CARTABIA M.-CELOTTO A., *L'Europa dei diritti*, Bologna 2001, 164 ss.;

CELOTTO A., *Art. 3, comma 1*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 65 ss.;

CELOTTO A., *La cittadinanza europea*, in *Atti del convegno di Firenze, 18 febbraio 2005 – Giornata in ricordo di A. Predieri sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione europea*, in www.giustamm.it;

CELOTTO A., *Quando un «diritto» non è un diritto: sulla circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari*, in *Quad. cost.*, 4/2010, 859 ss.;

CELOTTO A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la Cedu direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in www.giustamm.it, 2010;

CENTINI M., *La tutela contro gli atti di discriminazione: la dignità umana tra il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni soggettive*, in *Giur. cost.*, 3/2007, 2405 ss.;

CERETI C., *Diritto costituzionale italiano*, Torino 1971;

CERRI A., *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma 1989, 4;

CERRI A., *Doveri pubblici*, in *Enc. giur.*, XII, Roma 1990, 1 ss.;

CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012;

CERRONE F., *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Pol. dir.*, 3/1995, 441 ss.;

CERRONE F., *La cittadinanza e i diritti*, in NANIA R.-RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino 2001, 209 ss.;

CERULLI IRELLI V., *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in BASSANINI F.-TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 415 ss.;

CERVATI A., *In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e "bilanciamento" tra valori costituzionali (a proposito di alcune riflessioni della dottrina austriaca e tedesca)*, in AA. VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici* (Atti del Seminario di Roma, 13-14 ottobre 1992), Milano 1994, 55 ss.;

CHELI E., *Eguaglianza, ragionevolezza e bilanciamento negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana*, in AA. VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova 1998, 580 ss.;

CHESSA O., *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano 2002;

CHIARA G., *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano 2004;

CHIAROMONTE W., *La limitata esportabilità delle prestazioni di disoccupazione alla luce dei regolamenti nn. 1408/71/CEE e 883/2004/CEI*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2006, 171 ss.;

CIANCIO A., *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quad. cost.*, 1/2002, 51 ss.;

CIARLO P., *Intervento*, in AA. Vv., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova 1997, 118 ss.;

CIERVO A., *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 265 ss.;

CODINI E., *Diversi ed eguali. Immigrazione extracomunitaria e principio giuridico di eguaglianza*, Milano 2002;

COLETTA G., *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in D'ALOIA A. (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003, 343 ss.;

CONDINANZI M.-LANG A.-NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano 2006;

CONTI R., *Il rinvio pregiudiziale innanzi la Corte di giustizia: la responsabilità dello Stato nazionale e quella del giudice*, in www.europeanrights.eu, 2012;

CONTI R., *Gerarchia fra Corte di Giustizia e Carta di Nizza-Strasburgo? Il giudice nazionale (doganiere e ariete) alla ricerca dei "confini" fra le Carte dei diritti dopo la sentenza Åklagaren (Corte Giust., Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10)*, in www.diritticomparati.it, 2013;

COPPOLA S., *Cittadinanza europea e prestazioni sociali: commento alla recente sentenza Rottmann*, in www.europeanrights.it, 2010.

CORASANITI A., *La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1/1995, 1 ss.;

CORDINI G., *Questioni in tema di eleggibilità al Parlamento Europeo di candidati privi della cittadinanza italiana*, in *Giur. cost.*, 1/1989, 1425 ss.

CORDINI G., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova 1998;

- CORSI C.**, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001;
- CORSI C.**, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in ALBANESE A.-MARZUOLI C., *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna 2003, 189 ss.;
- CORSI C.**, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.- VRENN M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 229 ss.;
- CORVAJA F.**, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2011;
- COSTA P.**, *La cittadinanza*, Roma-Bari 2005;
- COSTANZO P.**, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in COSTANZO P.-MEZZETTI L.-RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino 2006, 25 ss.;
- COSTANZO P.**, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea. Relazione alle Primeras Jornadas Internacionales de Justicia Constitucional (Brasil-Espana-Italia), Belém do Pará (Brasil), 25 e 26 de agosto – Verano 2008*, in *www.giurcost.org*;
- COSTANZO P.**, *Oscillazioni della “forma di governo” dell'Unione europea nel “Traité simplifié compliqué”*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 45 ss.;
- COSTANZO P.**, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze (traccia provvisoria). Relazione al Convegno annuale AIC, “Costituzionalismo e globalizzazione”, Salerno, 23-24 novembre 2012*, in *www.rivisaaic.it*, 2012;
- COTESTA L.**, *La cittadinanza europea. Evoluzione, struttura e prospettive nuove per i diritti soggettivi*, Napoli 2002;

CREMONINI R. M., *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano 2006, 435 ss.;

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952;

CRISAFULLI V., *Lezioni di Diritto costituzionale*, Padova 1970, I;

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1984, 89 ss.;

CRIVELLI E., *Il protocollo n. 12 Cedu: un'occasione (per ora) mancata per incrementare la tutela antidiscriminatoria*, in D'ELIA G.-TIBERI G.-VIVIANI SCHLEIN M. P., *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, 137 ss.;

CROCE M., *Gli strumenti per l'integrazione degli immigrati in Campania e nel Lazio. Commento alla legge regionale Campania n. 6/2010 e alle legge regionale Lazio n. 10/2008*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 537 ss.;

CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997;

CUNIBERTI M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005;

CUNIBERTI M., *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *www.forumcostituzionale.it*;

CURCIO L.-GUARISO A., *Articolo 21. Non discriminazione*, in BISOGNI G.-BRONZINI G.-PICCONE V. (a cura di), *La Carta dei*

diritti dell'Unione Europea. Casi e materiali, Taranto 2009, 257 ss.;

D'ALESSANDRO E., *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino 2012;

D'ALOIA A., *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel "processo" costituzionale europeo*, in SCUDIERO M. (a cura di) *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli 2002, 841 ss.;

D'ALOIA A., *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, XVII, Milano 2003, 121 ss.;

D'AMELIO P., *Leva militare*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano 1974, 190 ss.;

D'ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005;

D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova 1992;

DAHL R., *La democrazia e i suoi critici*, trad. it., Roma 1990;

DANIELE L., *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: un quadro d'insieme*, in *Dir. Un. eur.*, 3/2009, 645 ss.;

DAVIDSON D., *"On the Very Idea of a Conceptual Scheme. Inquiries" Truth and Interpretation*, Oxford 1974;

DAVIES G., *«Any Place I Hang My Hat»? or: Residence is the New nationality*, in *European Law Journal*, 1/2005, 43 ss.;

DE MARTIN G. C. -BOLOGNINO D. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, cit.;

- DE PASQUALE P.**, *Il riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 60;
- DE SIERVO U.**, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova 1990, 290 ss.;
- DE VERGOTTINI G.**, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna 2010;
- DEFFENU A.**, *La condizione giuridica dello straniero nel "dialogo" tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in CAMPANELLI G.-CARDUCCI M.-GRASSO N.-TONDI DELLA MURA V. (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale. Atti del convegno svoltosi a Lecce il 19-20 giugno 2009*, Torino 2010, 106 ss.;
- DI CARLO A.**, *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale. Stato dell'arte e prospettive di intervento*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 593 ss.;
- DI COMITE V.**, *L'uguaglianza tra cittadini europei? Una nuova sfida per un problema annoso*, in TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, cit., 85 ss.;
- DI GIACOMO RUSSO B.**, *L'esclusività del nomen iuris parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *www.forumcostituzionale.it*;
- DI MARIA F.-FORMICA I.**, *Fondamenti di gruppoanalisi*, Bologna 2009;

DICKMANN R., *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, in *www.federalismi.it*, 3/2005;

DINELLI F., *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all'ordinamento degli Stati membri*, in *Foro amministrativo. Tar*, 5/2011, 1786 ss.;

DOGLIANI M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna 1994;

DOGLIANI M., *Deve la politica democratica avere una sua risorsa di potere separata?*, in CASSESE S.-GUARINO G., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano 2000, 61 ss.;

DOUGAN M., *The Court helps those who help themselves: The Legal Status of Migrant Workseekers Under Community Law in the Light of the Collins Judgment*, in *European Journal of Social Security*, 2005, 7 ss.;

DOUGAN M., *Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education within the Eu?*, in *Common Market Law Review*, 42/2005, 943 ss.;

DURKHEIM E., *La divisione del lavoro sociale*, trad. it., Milano 1996;

DWORKIN R., *I diritti presi sul serio*, trad. it., Bologna 2010;

EMILIANI S. P., *La previdenza complementare come ostacolo alla libera circolazione in ambito comunitario*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2009, 65 ss.;

ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, 131 ss.;

- ESPOSITO C.**, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 17 ss.;
- FABBRINI F.**, *Cosa vuol dire essere un cittadino europeo?*, in *www.diritticomparati.it*, 2010;
- FABBRINI F.**, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 7/2010, 702 ss.;
- FALCON G.**, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *www.forumcostituzionale.it*;
- FALCONE M.**, *La direttiva 2011/24 sulla mobilità dei pazienti alla luce della cittadinanza europea*, in TRIGGIANI E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza*, cit., 363 ss.;
- FALZEA A.**, *Fatto di sentimento*, in ID., *Voci di teoria generale del diritto*, Milano 1985, 541 ss.;
- FALZEA P.**, *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa. Le riforme tra attuazione e cambiamenti della Costituzione*, Torino 2004;
- FANTOZZI A.**, *Il diritto tributario*, Torino 2003;
- FAVILLI C.**, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna 2009;
- FERRAIUOLO V.**, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2012;
- FERRAJOLI C. F.**, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle Regioni*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 111 ss.;

FERRAJOLI C. F., *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 211 ss.;

FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari 1994, 263 ss.;

FERRAJOLI L. (a cura di), *Diritti fondamentali*, Roma-Bari 2001;

FERRAJOLI L., *Uguaglianza e non discriminazione nella Costituzione europea*, in GALASSO A. (a cura di), *Il principio di eguaglianza nella Costituzione europea. Diritti fondamentali e rispetto della diversità*, Milano 2007, 15 ss.;

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari 2007;

FERRARA G., *Elezioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, 1990, 460 ss.;

FERRARESE M. R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna 2002;

FERRARI G. F., *La pari dignità sociale (Appunti per una costruzione)*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano 1974, 1089 ss.;

FERRARO F., *Le fonti del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 69 ss.;

FERRERA M., *Modelli di solidarietà*, Bologna 1993;

FINOCCHI GHERSI R., *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giorn. Dir. amm.*, 5/2006, 539 ss.;

FINOCCHIARO G., *La tutela giuridica dello straniero in Italia e nei paesi europei. Normative comparate sull'immigrazione*, Rimini 1996;

FIORAVANTI M., *Un ibrido fra «Trattato» e «Costituzione»*, in PACIOTTI E. (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Roma 2003, 19 ss.;

FOÀ S., *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme*, Napoli 2011;

FONTANELLI F., *Fransson and the application of the Eu Charter of Fundamental rights to State measures – nothing new under the sun of Luxemburg*, in *www.diritticomparati.it*, 2013;

FORNI F., *Cittadinanza dell'Unione europea e condizione delle minoranze negli Stati membri*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2010, 835 ss.;

FORTINO SILVESTRI M., *Il soggetto privato di fronte alle «nuove» tecnologie: alcuni profili problematici*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 2005, 97 ss.;

FRAGOLA M., *Il Trattato di Lisbona. Che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato della Comunità europea*, Milano 2010;

FRANCHI SCARSELLI G., *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto, Immig. e Cittadinanza* 3/2004, 35 ss.;

FRANZONI G., *La territorialità nel diritto tributario*, Milano 2004;

FROSINI T. E., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004;

GABRIELE S., *Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 301 ss.;

- GALLINO L., *Globalizzazione e diseguaglianze*, Roma-Bari ed. 2003;
- GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano 2010;
- GALLO D., *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2012, 39 ss.;
- GAMBINO S., *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. Cost.*, 1/2003, 67 ss.;
- GAMBINO S., *I diritti fondamentali dell'Unione europea fra «Trattati» (di Lisbona) e Costituzione*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, Torino 2009, 29 ss.;
- GAMBINO S., *Stato e diritti sociali fra costituzioni nazionali e Unione europea*, Napoli 2009.
- GAMBINO S., *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *www.federalismi.it*, 24/2012;
- GAMBINO S.-NOCITO W., *Governance dell'economia, crisi degli Stati e diritti fondamentali: notazioni costituzionali*, in *La cittadinanza europea*, 2/2012, 5 ss.;
- GAROT M. J., *A new basis for European citizenship: residence?*, in LA TORRE M. (a cura di), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International, The Hague 1998, 229 ss.;
- GELMINI A., *La tutela della salute dei migranti*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit., 195 ss.;
- GENTILI A., *Il principio di non discriminazione nei rapporti civili*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2/2009, 207 ss.;
- GENTILINI A., *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I*

diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni, cit., 55 ss.;

GERBER VON C. F., *Sui diritti pubblici*, trad. it., in ID., *Diritto pubblico*, Milano 1971;

GHERA F., *Il principio di eguaglianza nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in *Giur. cost.*, 5/1999, 3267 ss.;

GHERA F., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova 2003;

GIANELLI A., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, 3/2009, 678 ss.;

GIANNINI M., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986;

GIRELLI F., *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it, 2005;

GIRELLI F., *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in www.forumcostituzionale.it, 2013;

GIUBBONI S., *Cittadinanza comunitaria e sicurezza sociale: un profilo critico*, in *Arg. Dir. Lav.*, 6/1997, 78 ss.;

GIUBBONI S., *L'accesso al welfare nell'Unione europea, tra cittadinanza e mercato*, in BRONZINI G.-PICONE V., *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto 2007, 127 ss.;

GIUBBONI S., *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, in SCIARRA S.-CARUSO B. (a cura di), *Il lavoratore subordinato*, Torino 2009, 49 ss.;

GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna 2012;

GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002;

GIUFFRÈ F., *I doveri di solidarietà sociale*, in BALDUZZI R.-CAVINO M.-GROSSO E.-LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, cit., 3 ss.;

GIUPPONI T. F., *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005;

GIUPPONI T. F., *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, in *www.forumcostituzionale.it*;

GIUPPONI T. F., *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012;

GRECO R., *Il modello sociale della Carta di Nizza*, in *Quest. Giust.*, 3/2006, 518 ss.

GRECO S., *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2/1999, 941 ss.;

GRILLO E., *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 135 ss.;

- GROSSI P. F.**, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova 1972;
- GROSSO E.**, *Le vie della cittadinanza*, Padova 1997;
- GROSSO E.**, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, 156 ss.;
- GROSSO E.**, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 3/1999, 1705 ss.;
- GROSSO E.**, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2000, 505 ss.;
- GROSSO E.**, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino 2001;
- GROSSO E.**, *art. 48*, in BIFULCO R.- CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 961 ss.;
- GROSSO E.**, *I doveri costituzionali. Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su «Lo Statuto costituzionale del non cittadino»*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, in *www.astrid-online.it.*, 2009;
- GUAZZAROTTI A.**, *La Cedu e il dilemma dell'effettività*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2012, 861 ss.;
- GUAZZAROTTI A.**, *Giurisprudenza Cedu e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in *www.gruppodipisa.it.*, 2012;
- GUIGLIA G.**, *Non discriminazione ed uguaglianza: unite nella diversità*, in *www.gruppodipisa.it.*, 2012;

HÄBERLE P., *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in LUCIANI M. (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Bari 1994, 103 ss.;

HÄBERLE P., *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 1997, 19 ss.;

HABERMAS J., *Morale, diritto, politica*, trad. it., Torino 2007;

HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it., Milano 2008;

HABERMAS J., *Questa Europa è in crisi*, trad. it., Bari 2012;

HABERMAS J.-TAYLOR C., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, trad. it., Milano 2008;

HALFMANN J., *Welfare State and Territory*, in BOMMES M.-GEDDES A. (a cura di), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London 2000, 34 ss.;

HAMMAR T., *State, Nation and dual citizenship*, in BRUBAKER W.R. (a cura di), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, New York 1989, 81 ss.;

HOLMES S.-SUNSTEIN C. R., *Il costo dei diritti*, trad. it., Bologna 2000;

IPPOLITO F., *Cittadinanza e cittadinanze tra inclusione ed esclusione*, in CAMPEDELLI M.-CARROZZA P.-PEPINO L. (a cura di), *Diritto di Welfare*, cit., 71 ss.;

IRTI N., *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in ID., *Diritto senza verità*, Roma-Bari 2011, 107 ss.;

JELLINEK G., *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, trad. it., Milano 1912;

JESSE M., *The Value of «Integration» in European Law. The implications of the Förster Case on Legal Assessment of*

Integration Conditions for Third-Country Nationals, in *European Law Journal*, 2/2011, 182 ss.;

KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, trad. it., in *La democrazia*, Bologna 1981;

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano 1994;

KYMLICKA W., *La cittadinanza multiculturale*, trad. it., Bologna 1999;

KRUGMAN P., *Fuori da questa crisi, adesso!*, trad. it., Milano 2012;

KUHN T. S., *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Chicago 1962, trad. it. Torino 1999;

LA TORRE M., *Diritto e politica. Indagine preliminare allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Ragion pratica*, 18/2002, 273 ss.;

LA TORRE M., *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino 2004;

LABELLA A., *Una figura ambigua: l'italiano non appartenente alla Repubblica*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 1977, 363 ss.;

LAMARQUE E., *L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2008, 269 ss.;

LANCHESTER F., *Voto: diritto di*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano 1993, 1107 ss.;

LAVAGNA C., *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in AA. Vv., *Studi in memoria di C. Esposito*, III, Padova 1973, 1573 ss.;

LAZZERINI N., *La Corte di giustizia consolida la propria giurisprudenza sul diritto di soggiorno nell'Unione dei soggetti*

non economicamente attivi: le sentenze Teixeira e Ibrahim, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2010;

LECA J., *Nazionalità e cittadinanza nell'Europa delle immigrazioni*, in AA. VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino 1990, 201 ss.;

LEVI-SANDRI L., *Art. 48*, in **QUADRI R.-MONACO R.-TRABUCCHI A.**, *Trattato istitutivo della Comunità economica europea: commentario*, Milano 1965;

LIPARI N., *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in *Parlamento*, 12/1989, 16 ss.;

LIPPOLIS V., *La cittadinanza europea*, Bologna 1994;

LOCCHI M. C., *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 3/2010, 571 ss.;

LOLLO A., *Prime osservazioni su eguaglianza e inclusione*, in *www.giurcost.org*, 2012;

LOLLO A., *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;

LOMBARDI G. M., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967;

LOMBARDI G., *Dovere di difesa, servizio militare e status del cittadino (profili critici)*, in *Giur cost.*, 1/1967, 343 ss.;

LOMBARDI G. M., *I doveri costituzionali, alcune osservazioni*, in **BALDUZZI R.-CAVINO M.-GROSSO E.-LUTHER J.** (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 568 ss.;

LOMBARDI VALLAURI L., *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano 1967;

LONGO E., *Viking, Laval e la costruzione dell'«economia sociale di mercato» in Europa*, in CARTABIA M. (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, cit., 209 ss.;

LORENZON S., *Cittadinanza europea e principio di attribuzione delle competenze: l'integrazione europea alla prova del test di proporzionalità*, in CARTABIA M. (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, cit., 159 ss.;

LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, 1990, 380 ss.;

LUCIANI M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista crit. dir. priv.*, 2/1992, 203 ss.;

LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in ROMBOLI R. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, 79 ss.;

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 1996, 124 ss.;

LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 3/2000, 367 ss.;

LUCIANI M., *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica*, Atti del Convegno di Roma, 21 giugno 1999, a cura della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, in *www.cestim.it*, 30 ss.;

LUCIANI M., *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P. (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare*, cit., 1060 ss.;

LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Corte costituzionale (Costituzione repubblicana). Relazione al Convegno annuale dell'AIC Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino 27-29 Ottobre 2011, in *www.rivistaaic.it*, 2011.

LUCIANI M., *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2012;

LUCIANI M., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2013;

LUPO N., *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *www.amministrazioneincammino.it*;

MABELLINI S., *La dimensione sociale dello straniero tra uniformità (sovrana nazionale) e differenziazione (regionale)*, in *Giur. cost.*, 1/2011, 804 ss.;

MAGNO P., *Diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione europea dopo Amsterdam*, in *Il diritto del lavoro*, 1/1998, 17 ss.;

MALFATTI E., *L'“influenza” delle decisioni delle Corti europee sullo sviluppo dei diritti fondamentali (e dei rapporti tra giurisdizioni)*, in CAMPANELLI G.-DAL CANTO F.-MALFATTI E.-PANIZZA S.-PASSAGLIA P.-PERTICI A. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, cit., 165 ss.;

MALFATTI E.-PANIZZA S.-ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino 2011;

MANCINI G. F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in AA.Vv., *Il lavoro nel*

diritto comunitario e l'ordinamento italiano, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova 1988, 23 ss.;

MANGIA A., *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2010, 753 ss.;

MANGIAMELI S., *Processi migratori, principi europei e identità dell'Europa*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 5 ss.;

MANTOVAN C., *Immigrazione e cittadinanza*, Milano 2007;

MANZELLA A., *Dal mercato ai diritti*, in MANZELLA A.-MELOGRANI P.-PACIOTTI E.-RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna 2001, 38 ss.;

MARGIOTTA C.-VONK O., *Doppia cittadinanza e cittadinanza duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, in *Dir. imm. citt.*, 4/2010, 13 ss.;

MARSHALL T., *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it., Torino 1976;

MARTINES T., *Artt. 56-58*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, I, Bologna-Roma, 1984, 72 ss.;

MARTINES T., *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano 2005;

MARTINICO G., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli 2009;

MARTINICO G., *The tangled complexity of the Eu constitutional process*, London 2012;

MARTINES T.-RUGGERI A.-SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008;

MARZUILLO V., *I doveri costituzionali degli immigrati: una realtà in continua tensione tra obbligo giuridico ed onere sociale*, in

BALDUZZI R.-CAVINO M.-GROSSO E.-LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi.*, cit., 414 ss.;

MASTERMAN M., *La natura di un paradigma*, in LAKATOS I.-MUSGRAVE A. (a cura di), *Critica e crescita della conoscenza*, trad. it., Milano 1976, 129 ss.;

MAUS I., *Diritto naturale, diritto dell'uomo e giustizia politica*, in GOZZI G. (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bologna 1997, 437 ss.;

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Questioni sulla condizione giuridica dello straniero in Italia*, in *Dir. e giur.*, 1963, 432 ss.;

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in AA. VV., *Studi in memoria di Gaetano Serino*, Milano 1966, 316;

MELICA L., *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino 1996;

MEZZANOTTE C., *Sulla nozione di indipendenza del giudice*, in CARAVITA DI TORITTO B. (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari 1994, 3 ss.;

MEZZANOTTE M., *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una expansive citizenship* in www.forumcostituzionale.it, 2012;

MEZZETTI L., *La nuova Costituzione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 77 ss.;

MILITELLO M., *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 77/2010;

MIRATE S., *Il Trattato di Lisbona e la Cedu. Un'analisi del costruendo sistema di protezione dei diritti umani nello spazio giuridico europeo*, in MANGANARO F.-ROMANO TASSONE A.-SAITTA F. (a cura di), *I diritti dopo il Trattato di Lisbona*, Soveria Mannelli 2012, 27 ss.;

MOCCIA L., *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 1-2/2010, 115 ss.;

MOCCIA L., *La cittadinanza come 'cuore federale' dell'Unione*, in FALLETTI E.-PICCONE V. (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, Bari 2012, 55 ss.;

MODUGNO F., *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 41 ss.;

MODUGNO F., *Voce Legge*, in *Enc. del dir.*, XXVIII, 1978, 872 ss.;

MONTANARI L., *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2010, 948 ss.;

MONTANARI L., *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2012;

MORBIDELLI G., *La tutela dei diritti tra Corte del Lussemburgo e Corte costituzionale*, in MORBIDELLI G.-DONATI F. (a cura di), *Una costituzione per l'Unione Europea*, Torino 2008, 11 ss.;

MORELLI A., *La formula "processo costituente europeo" tra "invenzioni" metaforiche e mutamenti semantici. Ovvero di un simbolo politico dall'oscuro significato*, in *Dir. soc.*, 2/2003, 231 ss.;

MORELLI A., *La fedeltà alla Repubblica*, in BALDUZZI R.-CAVINO M.-GROSSO E.-LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 143 ss.;

MORELLI A., *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;

MORIN E., *Introduzione al pensiero complesso*, trad. it., Milano 1993;

MORRONE A., *Voce Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali 2007, Milano 2008, 185 ss.;

MORTATI C., *Art. 1*, in BRANCA G. (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 1 ss.;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976;

MORVIDUCCI C., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 83 ss.;

MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Torino 2010;

MOSCHELLA G., *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte*, in *Giur. cost.*, 3/1999, 1728 ss.;

NALIN E., *La corretta interpretazione del concetto di beneficiari della libertà di circolazione e soggiorno*, in *Sud in Europa*, 2/2009, 8 ss.;

NAPOLEONI L., *Il Contagio. Perché la crisi economica rivoluzionerà le nostre democrazie*, Milano 2011;

NAPOLITANO G., *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 11/2008, 1086 ss.;

NAPOLITANO G. M., *Le risorse per i migranti nei bilanci regionali dell'VIII legislatura*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit., 329 ss.;

NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e ricorso al mediatore europeo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, 920 ss.;

NASCIMBENE B., *Profili della cittadinanza europea*, in *Riv. int. Dir. uomo*, 1995, 246 ss.;

- NASCIMBENE B.**, *Le discriminazioni all'inverso: Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Dir. un. Eur.*, 3/2007, 717 ss.;
- NEGRI A.**, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma 2002;
- NOBILE R.**, "Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali", in *www.lexitalia.it*, 1/2005;
- NOCILLA D.**, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1985, 341 ss.;
- O'LEARY S.**, *The evolving concept of Community Citizenship*, The Hague-London-Boston, 1996;
- O'LEARY S.**, *Putting flesh on the bones of european union citizenship*, in *ELR*, 1999;
- O'LEARY S.**, *Developing an Ever Closer Union between the peoples of Europe? A reappraisal of the case law of the Court of Justice on the free movement of persons and Eu citizenship*, in *Yel* 2008, 167 ss.;
- OLIVETTI M.**, *Art, 1*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 11 ss.;
- ONIDA V.**, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA. VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza* (Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova, 2 aprile 2001), Padova 2002, 118 ss.;
- ONIDA V.**, *Relazione introduttiva al convegno dell'associazione italiana dei costituzionalisti lo statuto costituzionale del non cittadino. Cagliari, 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid-online.it*, 2009;

ONIDA V., *Il problema della giurisdizione*, in PACIOTTI E. (a cura di), *La Costituzione europea*, cit., 133 ss.;

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale: Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova 2003;

PACE A., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in AZZARITI G. (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino 2007, 83 ss.;

PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *www.rivistaaic.it*, 00/2010;

PACIOTTI E., *La Carta: i contenuti e gli autori*, in MANZELLA A.-MELOGRANI P.- PACIOTTI E.- RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., 11 ss.;

PAGANO E., *Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 94 ss.;

PALADIN L., voce *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, 519 ss.;

PALADIN L., *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983*, in *Giur. cost.*, 1/1984, 219 ss.;

PANKIEWICZ A. W., *I doveri costituzionali degli immigrati extracomunitari*, in BALDUZZI R.-CAVINO M.-GROSSO E.-LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit. 424 ss.;

PASSAGLIA P., «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 1/2006, 351 ss.;

PASSAGLIA P., *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costruzione di una società plurale. Commento alla legge regionale n. 29/2009*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 437 ss.;

PASSAGLIA P.-ROMBOLI R., *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte costituzionale*, in REVENGA SÁNCHEZ M. (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna, II Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale*, Milano 2004, 11 ss.;

PASTORI V. G., *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005;

PATRONI GRIFFI A., *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in CHIEFFI L. (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999, 327 ss.;

PATRONI GRIFFI A., *Stranieri non per la Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009;

PECES-BARBA MARTINEZ G., *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, 1990, 139 ss.;

PEDETTA M., *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo*, in *www.forumcostituzionale.it*;

PEGORARO L.- RAGONE S., *I diritti negli statuti regionali: norme o principi?*, in *Il diritto della Regione*, 3-4/2009, 171 ss.;

PERNA T., *Eventi estremi. Come salvare il pianeta e noi stessi dalle tempeste climatiche e finanziarie*, Milano 2011;

- PERNICE I.**, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution – Making revisited?*, in *Common market law review*, 36/1999, 703 ss.;
- PEZZINI B.**, *La decisione sui diritti sociali*, Milano 2001;
- PEZZINI B.**, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali. Relazione al convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Lo statuto costituzionale del non cittadino”. Cagliari 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid.it*, 6 ottobre 2009;
- PICCHI M.**, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l’effettività dei diritti sociali)*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;
- PIERGIGLI V.**, *Stranieri censiti: persone o fantasmi?*, in *Gli stranieri*, 3/2011, 95 ss.;
- PINELLI C.**, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 1997, 43 ss.;
- PINELLI C.**, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna 2002;
- PINELLI C.**, *Diritti e politiche sociali nel progetto di trattato costituzionale europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2004, 477 ss.;
- PINELLI C.**, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano 2007, 181 ss.,
- PINELLI C.**, *“Lavoro” e “progresso” nella Costituzione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 3/2009, 417 ss.;
- PINELLI C.**, *Il discorso sui diritti sociali fra costituzione e diritto europeo*, in SALVI C. (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino 2012, 121 ss.;
- PINTORE A.**, *I diritti della democrazia*, Roma-Bari 2003;

PIRAINO A., *Appunto sulla condizione giuridica degli «stranieri» nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 989 ss.;

PITRUZZELLA G., *Processo di integrazione europea e teoria delle fonti, dalla sovranità della Costituzione al primato del diritto comunitario*, in BARCELLONA G.-DI MARIA R. (a cura di), *Costituzione e globalizzazione. Atti della giornata di studi su "la sfida della transnazionalizzazione tra teoria delle fonti e dottrina della Costituzione"*, Enna 16 maggio 2009, Leonforte 2012, 169 ss.;

PIZZETTI F., *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *www.forumcostituzionale.it*;

PIZZETTI F.-TIBERI G., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in BASSANINI F.-TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 143 ss.;

PIZZORUSSO A., *Che cos'è l'eguaglianza*, Roma 1983;

PIZZORUSSO A., *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale*, Milano 1988, 71 ss.;

PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002;

PIZZORUSSO A., *Una Costituzione «ottriata»*, in PACIOTTI E. (a cura di), *La Costituzione europea*, cit., 41 ss.;

PIZZORUSSO A., *Le «generazioni» dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in CAMPEDELLI M.-CARROZZA P.-PEPINO L., *Diritto di welfare*, cit., 45 ss.;

PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, in GALGANO F. (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma 2011, 777 ss.;

POLLICINO O., *Di cosa parliamo quando parliamo di uguaglianza? Un tentativo di problematizzazione del dibattito interno alla luce dell'esperienza sovranazionale*, in CALVIERI R. (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., 439 ss.;

POLLICINO O., *Allargamento dell'Europa ad est e rapporti tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano 2010;

POLLICINO O.-SCIARABBA V., *La Carta di Nizza tra "sdoganamento giurisprudenziale" e Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 101 ss.;

PORENA D., *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino 2011;

PORENA D., *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *www.federalismi.it*, 2/2012;

PORTINAI P. P., *Dal custode della costituzione alla costituzione dei custodi*, in GOZZI G. (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, cit., 401 ss.;

PUGIOTTO A., *«Purché se ne vadano». La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero. Relazione al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lo statuto costituzionale del non cittadino". Cagliari 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid-online.it*, 2009;

PUPPO V. [Corte cost. n. 2/2013] *profili di illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12/2011 sull'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*, in *www.dirittiregionali.org*, 2013;

PUPPO V., [Corte cost. n. 4/2013] *L'illegittimità del requisito del possesso della "carta di soggiorno" per l'accesso dei cittadini extracomunitari ai benefici del Fondo regionale per la non autosufficienza*, in *www.dirittiregionali.org*, 2013;

QUADRI R., *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig. it.*, III, Torino, 1957, 306 ss.;

RAGONE S., *Gli statuti regionali tra contenuti necessari e contenuti eventuali (con particolare riguardo alle problematiche della definizione della forma di governo e delle norme programmatiche)*, in *ROSSI E. (a cura di), Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova 2007, 63 ss.;

RAIMONDI L., *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *TRIGGIANI E. (a cura di), Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, cit., 309 ss.;

RANDAZZO A., *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*;

RANDAZZO A., *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?*, in *www.giurcost.org*, 2012;

RANDAZZO A., *La Cedu. Nel sistema costituzionale italiano*, Milano 2012;

RANDAZZO B., *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano 2012;

- RAUTI A.**, *La "giustizia sociale" presa sul serio. Prime riflessioni*, in *www.forumcostituzionale.it*;
- REICH N.**, *The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, 675 ss.;
- REMOTTI F.**, *Contro l'identità*, VI ed., Roma-Bari 2012;
- REPETTO G.**, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teoria dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli 2011;
- REPOSO A.**, *Gli italiani non appartenenti alla Repubblica (vecchi e nuovi problemi)*, in *Dir. soc.*, 2/1973, 920 ss.;
- RESCIGNO G. U.**, *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, Torino 1997, 37 ss.;
- RESCIGNO G. U.**, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici* (Atti del XIII Convegno annuale, Trieste, 17-18 dicembre 1998), Padova 1999, 79 ss.;
- RESCIGNO G. U.**, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubblico*, 3/2000, 752 ss.;
- RILKE R. M.**, *Prima elegia*, in ID., *Elegie duinesi* (1932), trad. it, Torino, 1978;
- ROBERTSON R.**, *Globalizzazione: teoria sociale e cultura globale*, Trieste 1999;
- ROCCELLA M.-TREU T.**, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, V ed., Padova 2009;

RODOTÀ S., *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in MANZELLA A.-MELOGRANI P.-PACIOTTI E.-RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., 59 ss.;

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012;

ROLLA G., *Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*, in *Quad. cost.*, 3/1997, 417 ss.;

ROMANO S., *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in ORLANDO V. E. (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano 1900, 111 ss.;

ROMBOLI R., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1984, 166 ss.;

ROMBOLI R., *Sulla legittimità costituzionale dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza e di assistenza*, in BIN R.-BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P. (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Torino 2001, 5 ss.;

ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino 2011, 35 ss.;

ROMBOLI R.-RUGGERI A., *Garanzie costituzionali e espulsione dello straniero*, in *Legisl. pen.*, 4/2002, 1012 ss.;

RONCHETTI L., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *www.rivistaaic*, 3/2011;

RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit.;

RONCHETTI L., *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in ID. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit., 29 ss.;

RONCHETTI L., *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in ID. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 185 ss.;

ROSSI E., *I diritti del non cittadino nell'ordinamento italiano*, in ID. (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Pisa 2009, 51 ss.;

ROSSI E., *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 61 ss.;

ROSSI L. S., *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, in *Foro italiano*, 1/1994, 97 ss.;

ROVAGNATI A., *La pretesa a prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;

RUGGERI A., *Carta europea dei diritti e integrazione interordinamentale: il punto di vista della giustizia e della giurisprudenza costituzionale*, in PIZZORUSSO A.-ROMBOLI R.-RUGGERI A.-SAITTA A.-SILVESTRI G., (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale in Italia e Spagna a confronto*, Milano-Madrid 2003, 7 ss.;

RUGGERI A., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004;

RUGGERI A., *La corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*;

RUGGERI A., *La cedu alla ricerca di una nuova identità tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (sentt. nn. 348/2007 e 349/2007)*, in www.forumcostituzionale.it;

RUGGERI A., *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in BALDUZZI R.-CAVINO M.-GROSSO E.-LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 551 ss.;

RUGGERI A., *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro?*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1/2008, 124 ss.;

RUGGERI A., *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento intercostituzionale*, in www.federalismi.it, 10/2009;

RUGGERI A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della Cedu e della Carta di Nizza-Strasburgo*, in www.forumcostituzionale.it, 2011;

RUGGERI A., *Corti costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in DAL CANTO F.-ROSSI E. (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino 2011, 33 ss.;

RUGGERI A., *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.;

RUGGERI A., *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in www.rivistaaic.it, 2/2011;

RUGGERI A., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in www.federalismi.it, 24/2011;

RUGGERI A., *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di corte cost. n. 325 del 2011)*, in *www.giurcost.org*, 2011;

RUGGERI A., *Corti e diritti, in tempi di crisi*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;

RUGGERI A., *Prospettiva prescrittiva e prospettiva descrittiva nello studio dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte Edu (oscillazioni e aporie di una costruzione giurisprudenziale e modi del suo possibile rifacimento, al servizio dei diritti fondamentali)*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2012;

RUGGERI A., *Sistema di fonti o sistema di norme? Le altalenanti risposte della giurisprudenza costituzionale*, in *www.giurcost.org*, 2012;

RUGGERI A., *L'intensità del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra Cedu e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come sistema*, in *www.giurcost.org*, 2013;

RUGGERI A., *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell'ignoto o ritorno al passato?*, in *www.federalismi.it*, 1/2013;

RUGGERI A., *Cedu, diritto "eurounitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, in *www.giurcost.it*, 2013;

RUGGERI A.-SALAZAR C., *«Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in **REVENGA SÁNCHEZ M.** (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, cit., 309 ss.;

RUGGERI A.-SPADARO A., *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 3/1991, 343 ss.;

RUGGERI A.-SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009;

RUSCONI G. E., *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, in *Il Mulino*, 1/1992, 11 ss.;

RUSCONI G. E., *Ripensare la nazione. Tra suggestioni etnodemocratiche e costruzione europea*, in LUCIANI M. (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Roma-Bari 1994, 69 ss.;

SALAZAR C., *Riunione delle cause nel giudizio sulle leggi e teoria del "caos", ovvero: della "leggerezza" (insostenibile?) del processo costituzionale*, in COSTANZO P. (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino 1996, 358 ss.;

SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino 2000;

SALAZAR C., *«Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.*, 3/2001, 373 ss.;

SALAZAR C., *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: "un viaggio al termine della notte"?*, in FERRARI G. F. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano 2001, 239 ss.;

SALAZAR C., *Brevi note intorno all'«aspra contesa» tra governo ed autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, in CALVIERI C. (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., 143 ss.;

SALAZAR C., *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in D’IGNAZIO G.- GAMBINO S. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 392 ss;

SALAZAR C., *A Lisbon Story: la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente? Relazione al Convegno su “I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema”*, in *www.gruppodipisa.it*, 2011;

SALAZAR C., *I principi in materia di libertà*, in *paper*;

SALAZAR C., *Il principio di legalità*, in *paper*;

SALMONI F., *Diritti sociali e Unione europea. Dall’ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino 2005, 51 ss.;

SARDO D., *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *www.rivistaaic.it*, 00/2010;

SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna 1969;

SAVINO M., *Dopo Rottmann: quale futuro per la cittadinanza europea?*, in *www.astrid-online.it*, 2012;

SCAGLIARINI S., *«L’incessante dinamica della vita moderna». I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;

SCERBO A., *Criminalizzazione degli immigrati vs diritti fondamentali. La recente evoluzione del diritto dell’Unione europea nella prospettiva di adesione alla Convenzione europea*, in GAMBINO S.-D’IGNAZIO G. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 320 ss.;

SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, trad. it., Milano 1984;

SCHMITT C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europeum»*, trad. it., Milano 1991;

SCHRENK W. J., *Cittadinanza e immigrazione*, in BOWIE R. E.-FRIEDRICH C. J., *Studi sul federalismo*, trad. it., Milano 1959, 772 ss.;

SCIANNELLA L. G., *Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal “Constitutional Treaty” al “Reform Treaty”*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2008, 142 ss.;

SCIARABBA V., *Le “spiegazioni” della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione*, in *Dir. Pubbl. Comp. eur.*, 1/2005, 59 ss.;

SCIARABBA V., *Tra Fonti e Corti. Diritti e principii fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova 2008;

SCUTO F., *Contrasto all’immigrazione “irregolare” e tutela dei diritti fondamentali: un equilibrio non ancora raggiunto*, in D’IGNAZIO G.-GAMBINO S. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 587 ss.;

SCUTO F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano 2012;

SILVESTRI G., *Lo stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005;

SILVESTRI G., *La tutela dei diritti fondamentali nell’Unione europea dopo la Carta di Nizza*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, cit., 606 ss.;

SILVESTRI G., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2008;

SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009;

SILVESTRINI A.-VALENTINI A., *Gli immigrati e il sistema elettorale: il loro ruolo nella distribuzione geografica dei seggi alle elezioni politiche e il caso delle amministrative comunali*, in *Gli stranieri. Rassegna di studi e di giurisprudenza*, 3/2010, 101 ss.;

SORRENTINO F., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Pol. dir.*, 2/2001, 185 ss.;

SORRENTINO F., *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1/2005, 79 ss.;

SORRENTINO F., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corriere giuridico*, 2/2010,

SORRENTINO F., *Eguaglianza*, Torino 2011;

SPADARO A., *I limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990;

SPADARO A., *Il problema del 'fondamento' dei 'diritti fondamentali'*, in *Dir. soc.*, 3/1991, 453 ss.;

SPADARO A., *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994;

SPADARO A., *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in *ID.*, *Le trasformazioni costituzionali nell'età della transizione*, Torino 2000, 80 ss.;

SPADARO A., *Il caso esemplare della Costituzione Europea come “insieme di atti” (puntuali nel tempo) e “insieme di processi” (storici): dalle C.E.E. (Comunità Economiche Europee), alla C.E. (Comunità Europea), all’U.E. (Unione Europea), agli U.S.E. (Stati Uniti d’Europa)*, in LEUZZI L.-MIRABELLI C. (a cura di), *Verso una Costituzione europea*, Roma 2003, 621 ss.;

SPADARO A., *Dai diritti individuali ai doveri globali: la giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Soveria Mannelli 2005;

SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011;

SPINACI S., *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio d’eguaglianza*, Napoli 2011;

SPINACI S., *Le sentenze Zambrano e McCarthy e i nodi irrisolti della cittadinanza europea*, in *Giur. cost.*, 3/2011, 2542 ss.;

SPITALERI F., *Le discriminazioni alla rovescia nella recente giurisprudenza comunitaria: rimedi insufficienti o esorbitanti?*, in *Dir. Un. eur.*, 4/2007, 917 ss.;

STAIANO S., *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *www.federalismi.it*, 5/2008;

STANCATI P., *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili. Relazione al convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Lo statuto costituzionale del non cittadino”. Cagliari 16-17 ottobre 2009 (testo non definitivo)*, in *www.astrid.it*, 2009;

STRAZZARI D., *L’immigrazione tra Stato e Regioni*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006;

STRAZZARI D., *Stranieri regolari, irregolari, “neocomunitari” o persone? Gli spazi d’azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte*, in *www.forucostituzionale.it*;

STROZZI G., *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Dir. Un. eur.*, 4/2011, 837 ss.;

TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*;

TAYLOR C., *Cross-Purposes: the Liberal-Communitarian debate*, in ROSENBLUM N. L., *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge 1989, 175 ss.;

TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;

TEGA D., *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano 2012;

TESAURO G., *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. eur.*, 1/1999, 1 ss.;

TESAURO G., *Diritto dell’Unione europea*, Padova 2010;

TIBERI G., *La differenziazione nell’integrazione europea è ancora un tratto caratterizzante dei rapporti tra Unione e Stati membri? Riflessioni a partire dalla più recente giurisprudenza sul principio di non discriminazione nell’Unione europea*, in PEDRAZZA GORLERO M. (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli 2010, 433 ss.;

- TIZZANO A.** (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano 2004;
- TIZZANO A.**, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Dir. Un. eur.*, 4/2010, 1031 ss.;
- TIZZANO A.**, *Dall'unità nazionale all'integrazione sopranazionale*, in *Dir. Un. eur.*, 3/2012, 621 ss.;
- TIZZANO A.**, *Il ruolo delle Corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'Ue*, in *Dir. Un. eur.*, 4/2012, 811 ss.;
- TONIATTI R.**, *Verso la definizione dei «valori superiori» dell'ordinamento comunitario: il contributo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in TONIATTI R. (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Padova 2002, 65 ss.;
- TORCHIA L.**, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006;
- TRIGGIANI E.** (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza*, cit.;
- TROILO S.**, *(Non) di solo dialogo tra giudici vivranno i diritti? Considerazioni (controcorrente?) sui rapporti tra le Corti costituzionali e le Corti europee nel presente sistema di tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2011;
- TRUCCO L.**, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011;
- TRUCCO L.**, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1449 ss.;

TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012;

UCKMAR V., *La tassazione degli stranieri in Italia*, Padova 1955;

VAN DER MEI A. P., *Free movement of persons within the european community*, Oxford 2003;

VENTURA L., *Le sanzioni costituzionali*, Milano 1981;

VENTURA L., *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984;

VENTURA L., *Art. 54*, in BRANCA G.-PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1994, 47 ss.;

VENTURA L., *Introduzione. Valori costituzionali ed unità nazionale*, in VENTURA L. - NICOSIA P.- MORELLI A. - CARIDÀ R., *Stato e sovranità*, cit., 1 ss.;

VENTURA L., *La sovranità. Teorie giuridiche*, in VENTURA L.- NICOSIA P.-MORELLI A.-CARIDÀ R., *Stato e sovranità*, cit., 35 ss.;

VENTURA L., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in AA. VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012, 569 ss.;

VENTURA L., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013;

VESPAZIANI A., *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Padova 2002;

VIGEVANI G. E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *www.forumcostituzionale.it*;

VILLANI U., *I diritti degli stranieri negli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, in *Studi senesi*, 1/1987, 105 ss.;

VILLANI U., *La cittadinanza dell'Unione europea*, in AA. VV., *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Bari 1995, 1001 ss.;

VILLONE M., *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi (logiche e politiche della Corte costituzionale)*, I, Milano 1974;

VISMARA F., *La disciplina della discriminazione «al contrario» nelle legge comunitaria 2008*, in *Dir. comunitario e degli scambi internazionali*, 1/2010, 141 ss.;

VITALE G., *Rilievi in tema di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ed obblighi del giudice di ultima istanza*, in *www.astrid.it*, 2012;

VIVALDI E., *Le politiche regionali di integrazione degli immigrati e la questione dei centri di identificazione ed espulsione in Liguria. Commento alla legge regionale n. 7/2007*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit. 569 ss.;

VIVIANI A., *Ancora sul principio di non discriminazione nella giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2008, 653 ss.;

VOLPE G., *L'ingiustizia delle leggi*, Milano 1977;

VOLPE G., *Diritti politici*, in *Enc. giur.*, XI, Roma 1989, 1 ss.;

VOLPE G., *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari 2000;

VRENNA M., *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in ROSSI E.-BIONDI DAL MONTE F.-VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., 397 ss.;

VUOTO S., *I diritti sociali nei Trattati della Comunità e dell'Unione europea: riconoscimento e prospettive*, in ROSSI E. (a cura di), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, Padova 2004, 117 ss.

WALZER M., *Sfere di giustizia*, trad. it., Milano 1983;

WEILER J. H. H., *European citizenship. Identity and diferentity*, in LA TORRE M. (a cura di), *European citizenship*, cit., 1 ss.;

WEILER J. H. H., *To be an european citizenship*, in AA. Vv., *Scritti in onore di Federico Mancini*, vol. II, *Diritto dell'Unione europea*, Milano 1998, 1067 ss.;

ZAGREBELSKY G., *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. Cost.*, 1/1968, 330 ss.;

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino 1992;

ZAGREBELSKY G., *Diritto e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari 2003;

ZAGREBELSKY G., *Imparare la democrazia*, Roma 2005;

ZAGREBELSKY G., *La virtù del dubbio*, Bari 2007;

ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2009;

ZAGREBELSKY G., *Sulla lingua del tempo presente*, Torino 2010;

ZAGREBELSKY G.-MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012;

ZAHN R. L., *I casi Viking e Laval: tra problemi di allargamento e soluzioni poco fortunate*, in CARTABIA M. (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, cit., 225 ss.;

ZANIBONI E., *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di prestazioni del servizio militare da parte dello straniero e dell'apolide. Profili di diritto internazionale*, in *Dir., imm., citt.*, 2/2002, 31 ss.;

ZATTI P., *Maschere del diritto, volti della vita*, Milano 2009;

ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna 2007;

- ZILLER J.**, *Il diritto di soggiorno e di libera circolazione nell'Unione europea, alla luce della giurisprudenza e del Trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 4/2008, 939 ss.;
- ZILLER J.**, *Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?*, in BASSANINI F.-TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., 527 ss.;
- ZILLER J.**, *Il nuovo assetto dei Diritti nei trattati Europei dopo Lisbona*, in MANGANARO F.-ROMANO TASSONE A.- SAITTA F. (a cura di), *I diritti dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 9 ss.;
- ZINCONE G.** (a cura di), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna 2000;
- ZINCONE G.** (a cura di), *Secondo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna 2001;
- ZINCONE G.-ARDOVINO S.**, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Ist. fed.*, n. 5/2004, 741 ss.;
- ZIOTTI P.**, *Il principio di eguaglianza/non discriminazione nell'ordinamento comunitario, in relazione alla portata del principio nell'ordinamento italiano*, in BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P., (a cura di), "Scritti in onore di L. Carlassare", cit., 1235 ss.;
- ZOLL R.**, *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*, trad. it., Bologna 2003;
- ZOLO D.**, *Cittadinanza: storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, 1/2000, 5 ss.;
- ZOLO D.**, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari 2004;
- D. ZOLO**, *La strategia della cittadinanza*, in ID. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., 3 ss.;

ZOPPI I., *Le discriminazioni al rovescio*, in *Dir. com. e degli scambi internazionali*, 4/2006, 795 ss.;